UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Regina Lúcia Gonçalves Tavares

NO CORPO E NA CIDADE, UM SABOR DE VIDA E MORTE:
Direito à moradia e produção da exceção nas remoções motivadas pelo risco

Belo Horizonte
2023

Regina Lúcia Gonçalves Tavares

NO CORPO E NA CIDADE, UM SABOR DE VIDA E MORTE:
Direito à moradia e produção da exceção nas remoções motivadas pelo risco

Versão Final

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Direito.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Miracy Barbosa de Sousa Gustin
Coorientador: Prof. Dr. Andé Luiz Freitas Dias

Belo Horizonte
2023

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB-6/3167.

T231n Tavares, Regina Lúcia Gonçalves
No corpo e na cidade, um sabor de vida e morte [manuscrito]:direito à moradia e produção da exceção nas remoções motivadas pelo risco / Regina Lúcia Gonçalves Tavares.-- 2023.
327 f.: il.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 278-310.

1. Direito urbanístico - Brasil - Teses. 2. Políticahabitacional - Teses. 3. Direito à moradia - Teses. 4. Biopolítica - Teses. 5. Movimentos sociais urbanos - Teses.
I. Gustin, Miracy Barbosa de Sousa. II. Dias, André Luiz Freitas. III. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. IV. Título
III. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito.
IV. Título.

CDU: 34:711.4(81)

UFMG

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ATA DA DEFESA DE TESE DA ALUNA REGINA LÚCIA GONÇALVES TAVARES

Realizou-se, no dia 06 de julho de 2023, às 09:00 horas, de forma remota, na Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese intitulada *NO CORPO E NA CIDADE, UM SABOR DE VIDA E MORTE: Direito à moradia e produção da exceção nas remoções motivadas pelo risco*, apresentada por REGINA LÚCIA GONÇALVES TAVARES, número de registro 2019652859, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Miracy Barbosa de Sousa Gustin - Orientadora (UFMG), Prof. André Luiz Freitas Dias (UFMG) - coorientador, Profa. Maria Tereza Fonseca Dias (UFMG), Prof. Daniel Gaio (UFMG), Prof. Marco Antônio Sousa Alves (UFMG), Profa. Mônica Sette Lopes (UFMG), Prof. Delmo Mattos da Silva (Instituto Tecnológico da Aeronáutica - ITA), Profa. Alexandra Fuchs de Araújo (Tribunal de Justiça de São Paulo - TJSP).

A Comissão considerou a tese:

(x) Aprovada tendo tendo obtido a nota: 100,00 (cem pontos)

( ) Reprovada.

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 06 de julho de 2023.

Profa. Miracy Barbosa de Sousa Gustin (Doutora/Orientadora) Nota: 100,00 (cem pontos)

Prof. André Luiz Freitas Dias (Doutor/Co-Orientador) Nota: 100,00 (cem pontos)

Prof. Daniel Gaio (Doutor) Nota: 100,00 (cem pontos)

Prof. Marco Antônio Sousa Alves (Doutor) Nota: 100,00 (cem pontos)

Profa. Mônica Sette Lopes (Doutora) Nota: 100,00 (cem pontos)

Prof. Delmo Mattos da Silva (Doutor) Nota: 100,00 (cem pontos)

Profa. Alexandra Fuchs de Araújo (Doutora) Nota: 100,00 (cem pontos)

Profa. Maria Tereza Fonseca Dias (Doutora) Nota: 100,00 (cem pontos)

À Vila São Sebastião, pela lição de resistência.

AGRADECIMENTOS

Ao “Projeto Regularização Fundiária”, trabalho de extensão universitária que me aproximou do tema das remoções praticadas em face de pessoas residentes em áreas de risco, sensibilizando minha pesquisa com as distintas nuances da luta coletiva da Vila São Sebastião pelo direito à moradia. Minha atuação nesse espaço de ação acadêmica, como docente e pesquisadora, foi enriquecida pela produtiva convivência com as alunas e alunos das faculdades de Arquitetura, Direito e Serviço Social, aos quais aqui agradeço a parceria extensionista nos nomes das professoras Elizete Menegat e Letícia Zambrano.

À minha orientadora, Professora Miracy Gustin que, com seu indefectível faro acadêmico, apontou, em uma tarde regada a um bom café mineiro, o rumo certeiro de minha pesquisa, me encorajando a explorar o que a minha vivência junto ao “Projeto Regularização Fundiária” poderia acrescentar para a produção de conhecimento junto à Academia.

Ao meu coorientador, Professor André Luiz Freitas Dias, pelo acolhimento e pela rota preciosa de autores fundamentais para o desenvolvimento de minha pesquisa. No final deste trabalho, me lembrar de que eu já havia cruzado o mar da tese e já pisava em areia firme foi para mim uma palavra de encorajamento que ficará para sempre em minha memória afetiva.

À Fernanda Gustin, pela delicadeza, paciência e prontidão afetuosa em atender a meus recorrentes pedidos com tal zelo e diligência, que me faz tê-la na conta de alguém que me ofertou, durante a minha pesquisa, o luxo de uma terceira orientação.

À Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFJF, pelo compromisso em manter ativo, junto ao Núcleo de Qualificação e Desenvolvimento de Pessoas (NUDEP-PROGEPE), o essencial Programa de Auxílio à Qualificação (PROQUALI). O ato de resistência qualificado pela manutenção da bolsa de incentivo que recebi durante o doutorado foi para mim um aceno apaziguador de esperança de que, ainda que a despeito do recente passado sombrio de desmonte da seara universitária, as Universidades Federais e a pesquisa acadêmica iriam resistir e superar as dificuldades perversamente impostas.

Aos professores e professoras do Departamento de Direito Público Formal e Ética Profissional da Faculdade de Direito da UFJF (DPFEP), a quem, em nome do Professor Márcio Carvalho Faria, agradeço o incentivo e a empatia em guarnecer com paciência minha ausência imposta pelo tempo de afastamento para a realização do doutorado.

Às secretarias da Faculdade de Direito da UFJF e do Programa de Pós-Graduação

em Direito da UFMG, em nome de suas servidoras e servidores, pela prontidão em atender minhas demandas, apaziguando em muitos momentos a ansiedade rotineira que a pesquisa acadêmica produz.

À minha filha Alice, minha grande incentivadora, a quem dedico tudo o que me ressignifica como mulher, professora, pesquisadora e humanista, desde que me tornei sua mãe.

A Martvs das Chagas, pela presença cuidadosa e por tornar leve a reta final deste trabalho.

À minha família, os de perto e os de longe, suporte de afeto em todas as jornadas, aos quais, em nome de minha mãe, Iraídes Tavares, peço agradecida todas as bênçãos e proteção de Oxalá.

“Assim a realidade humana em-si-para-si só consegue se realizar na luta e pelo risco que envolve. Este risco significa que ultrapasso a vida em direção a um bem supremo que é a transformação da certeza subjetiva, que tenho do meu próprio valor, em verdade objetiva universalmente válida. Peço que me considerem a partir do meu Desejo. Eu não sou apenas aqui-agora, enclausurado na minha coisidade. Sou para além e para outra coisa. Exijo que levem em consideração minha atividade negadora, na medida em que persigo algo além da vida imediata; na medida em que luto pelo nascimento de um mundo humano, isto é, um mundo de reconhecimentos recíprocos.”

(Frantz Fanon, 2008, p. 181)

Resumo

Este trabalho propõe discutir o problema das remoções de pessoas residentes em áreas consideradas de risco, o que foi feito à luz de uma análise biopolítica que orientou teoricamente a pesquisa empírica consistente em estudo de um caso no qual em pauta a remoção de uma comunidade residente há quarenta anos em faixa de domínio da BR-267, no Munícipio de Juiz de Fora, acrescida de pesquisa jurisprudencial realizada em dezesseis tribunais do país. Partiu-se do pressuposto de que o tipo de política habitacional em voga no Brasil, ao menos nos últimos 60 anos, não tem sido um canal por meio do qual se realiza indistintamente o direito à cidade e à moradia digna e, a partir dessa premissa, as ocupações precárias em áreas de risco foram pensadas como uma realidade específica, produto de uma ordem biopolítica que submete direitos conquistados a um cálculo econômico de custo-benefício. Considera-se que remoções realizadas sob o pretexto de proteção à vida de pessoas residentes em terrenos sujeitos a desastres, perpetrando a expulsão de famílias de áreas de risco sem atenção a parâmetros legais como o da permanência, do oferecimento de solução habitacional definitiva, da informação e do tratamento não discriminatório, tornam-se um campo estratégico de um poder que é securitário e que, por isso, inscreve os corpos dos indivíduos removidos e a massa da população residente em áreas precárias numa relação com o Estado na qual vida e morte urbana mesclam-se indistintamente. Nesse campo, onde vida e morte se tornam uma questão política, o que a presente pesquisa encontrou foi uma relação com o direito que cotidianamente se estabelece a partir de juízos de exceção, sendo mais uma instância de produção do fenômeno do autoritarismo junto ao sistema de justiça.

Palavras-chave: Áreas de risco; Remoções; Direito à moradia; Biopolítica; Estado de exceção.

Abstract

This work proposes to discuss the problem of residing people's evictions in areas considered at risk, which was done in the light of a biopolitical analysis that theoretically guided the empirical research consisting in a case in which the eviction was proposed against a community resident for forty years in the BR-267 domain, in the County of Juiz de Fora, plus jurisprudential research carried out in sixteen courts in the country. It was based on the assumption that the type of housing policy in vogue in Brazil, at least in the last sixty years, has not been a channel through which the right to the city and decent housing is realized indistinctly and, based on this premise, precarious occupations in risk areas were thought of as a specific reality, the product of a biopolitical order that submits conquered rights to an economic calculation of cost-benefit. It is considered that evictions carried out under the pretext of protecting the lives of people residing in locations subjected to disasters, perpetrating the expulsion of families from risk areas without regard to legal parameters such as permanence, offering a definitive housing solution, information and non-discriminatory treatment, become a strategic field of a security power and, therefore, inscribes the bodies of individuals evicted and the mass of the population residing in precarious areas in a relationship with the State in which urban life and death blend indistinctly. In this field, where life and death become a political issue, what this research found was a relationship with the law that is daily established based on exception judgments, being yet another instance of production of the phenomenon of authoritarianism in the system of justice.

Keywords: Risk areas; Evictions; Right to housing; Biopolitics; State of exception.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, QUADROS E TABELAS

Figura 01	Mapeamento aéreo do trecho da BR-267 onde instalada a Vila São Sebastião.....	41
Figura 02	Maquete representativa da faixa de terreno ocupada pela Vila São Sebastião.....	55
Figura 03	Exibição da maquete em sala audiência.....	56
Quadro 01	Perguntas 1, 2 e 3	62
Quadro 02	Perguntas 4 e 5.....	67
Quadro 03	Perguntas 6 e 7.....	70
Quadro 04	Formação de referências analíticas	72
Gráfico 01	Escalada do déficit habitacional 1950-2019.....	121
Figura 04	Mapa BATER (Base Territorial Estatística de Áreas de Risco)	147
Figura 05	Municípios com maior número de moradores em áreas de risco do país	150
Figura 06	BATER (Base Territorial Estatística de Áreas de Risco)	179
Quadro 05	Planos de materialização da exceção	182
Quadro 06	Abordagem da pesquisa jurisprudencial	183
Quadro 07	Categorias e subcategorias de análise jurisprudencial	183
Tabela 01	Decisões selecionadas segundo os tribunais pesquisados (anos 2019/2020)	185
Gráfico 02	Espécies dos recursos analisados.....	185
Quadro 08	Classificação quantitativa das categorias analisadas	186
Gráfico 03	Decisões selecionadas conforme os resultados das demandas...	194
Gráfico 04	Previsão de solução habitacional pós-remoção	200
Gráfico 05	Tipos de solução habitacional pós-remoção	205
Gráfico 06	Balanceamento entre discricionariedade e proporcionalidade em favor do risco	217
Gráfico 07	Sobreposição da reserva do possível ao mínimo existencial	223
Gráfico 08	Acesso à moradia via esquemas de mercado	226
Gráfico 09	Sujeitos litigantes (recorrentes)	230
Gráfico 10	Sujeitos litigantes (recorridos)	231
Gráfico 11	Tipologia dos riscos apresentados	241

Gráfico 12 Utilização de expressões como “poder de polícia”, “invasor” e “ordem pública” 247

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEIS	Área Especial de Interesse Social
ABRAINC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANSUR	Articulação Nacional do Solo Urbano
BATER	Base Territorial Estatística de Áreas de Risco
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CCBB	Centro Cultural Banco do Brasil
CADÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CEBRAP	Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento
CEPED	Centro Universitário de Estudos e Pesquisa sobre Desastre
CEMADEN	Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEMIG	Companhia de Energia Elétrica de Minas Gerais
CHISAM	Coordenadoria de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONPDEC	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COVID-19	Corona Vírus Disease 2019
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
DHESCA	Brasil Plataforma de Direitos Humanos
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes
DPF	Dívida Pública Federal
DPFEP	Departamento de Direito Público Formal e Ética Profissional
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EIRD	Secretaria da Estratégia Internacional para Redução de Desastres

ENFF	Escola Nacional Florestan Fernandes
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIESP	Federação das Indústrias de São Paulo
FJP	Fundação João Pinheiro
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos
FNE	Federação Nacional dos Engenheiros
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBMEC	Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPPUR/UFRJ	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDF	Movimento de Defesa do Favelado
MG	Minas Gerais
Min.	Ministro
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NUDEP	Núcleo de Qualificação e Desenvolvimento de Pessoas
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela

PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PP	Partido Progressista
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PROGEPE	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PROQUALI	Programa de Auxílio à Qualificação
PT	Partido dos Trabalhadores
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SIS	Síntese de Indicadores Sociais
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TJAM	Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJMT	Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso
TJPA	Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TJPE	Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJRS	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TJSC	Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TR	Taxa Referencial

TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
UFJF	Universidade Federal de Juiz de For a
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNISDR	Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres
URBEL	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO ……..... 21

2 VILA SÃO SEBASTIÃO: "nós não somos o pessoal da BR!" …….…..... 37

2.1 Reconhecimento da existência da Vila São Sebastião: desafios vivenciados 40

2.2 Vila São Sebastião e produção espacial: atores e processos ……...…… 43

2.2.1 O espaço urbano de Juiz de Fora: uma proposta de *acontecimentalização* 47

2.3 Vila São Sebastião e o risco judicializado ……... 51

2.4 Definição de categorias analíticas a partir do ponto de vista dos moradores da Vila São Sebastião ……..…...……..……. 59

2.4.1 Direito à oferta de solução habitacional definitiva ……..... 62

2.4.2 Direito à permanência …….……..……...…… 66

2.4.3 Direito à informação e ao tratamento não discriminatório …….....… 70

2.5 À procura de outras evidências: buscando a Vila São Sebastião em outros lugares ……...……. 73

3 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: o direito à moradia sob a concretude das relações de poder ……...……... 77

3.1 Moradia como direito: a política urbana entra em pauta ……..……... 78

3.1.1 Reformas de base e institucionalização da mercadoria "casa própria" 81

3.2 A questão urbana no plano teórico: chaves interpretativas da noção de direito à cidade ……...……...……... 84

3.2.1 Henri Lefebvre e o apelo revolucionário à vida urbana ……...… 85

3.2.2 Manuel Castells e David Harvey: questão urbana e justiça social ...… 88

3.2.3 Teoria social da produção do espaço urbano na América do Sul ….... 93

3.2.4 Direito à cidade na dimensão da questão habitacional no Brasil …….. 96

3.3 Direito à moradia e forma urbana paradoxal: a produção da habitação como uma estratégia de poder ……..... 99

3.3.1 Criação do BNH: a política da casa própria …….....……. 99

3.3.2 Ajustes (re)democratizantes: o princípio de uma velha novidade 102

3.3.3 Governos Lula e Dilma: do "Projeto Moradia" ao "Minha Casa Minha Vida" 105

3.3.4 Impeachment e redução de gastos no setor da habitação ……..... 113
3.3.5 Programa Casa Verde e Amarela ……..……..... 115
3.3.6 Déficit inatingível? ……..... 119
3.4 Política habitacional e crise como fenômeno biopolítico de repetição . 122
4 MORADIA DE RISCO 127
4.1 O risco como produção biopolítica ……..…… 131
4.1.1 Instrumentos do poder biopolítico: da disciplina do corpo à condução da população ……..…….….... 133
4.2 Marco Sendai e produção de informações sobre áreas de risco no Brasil …..... 145
4.3 Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) ……..…... 149
4.3.1 Gestão da crise ……..……..…..... 151
4.3.2 Exposição ao risco ……..….....…..... 152
4.3.3 Produção de medidas de exceção ……..……..... 153
4.4 Princípio da não remoção, direito fundamental à moradia e produção da exceção ……..……..……..... 155
4.5 Exceção como o paradigma contemporâneo das remoções ……... 161
4.5.1 Agamben e Schmitt: noções teóricas que delimitam por diferenciação o conceito de técnica de Estado ……...……..... 165
4.5.2 Técnicas de Estado: a exceção normalizada segundo os métodos de Frankenberg ……...…...……..... 172
4.6 Metodologia de levantamento da jurisprudência ……..... 178
4.7 Análise dos dados jurisprudenciais ……....……..... 184
4.8 Obstáculos enfrentados ……..…..……..... 187
5 JURISPRUDÊNCIA DAS REMOÇÕES: a lógica do pensamento jurídico excepcional nos processos de despejos forçados ……..... 191
5.1 Decisões selecionadas conforme os resultados das demandas ……..... 193
5.1.1 Direito à vida e discurso biológico ……...…...…… 196
5.2 Decisões selecionadas conforme as soluções habitacionais apresentadas …..... 199
5.2.1 Direito à moradia e juízos de exceção ……..….....…. 201
5.3 Decisões selecionadas conforme os tipos de soluções habitacionais oferecidas 205

5.3.1 Abrigos provisórios ……..……...…….. 206
5.3.2 Aluguel social …….....……...……..... 207
5.3.3 Indenização ……..……..... 210
5.3.4 Programas habitacionais ……...…...…….. 211
5.4 Decisões selecionadas conforme argumentos deduzidos quanto à segurança da população removida ……...…..... 215
5.4.1 Balanceamento entre discricionariedade e proporcionalidade em favor do risco ……..……...…….. 216
5.4.2 Sobreposição da reserva do possível ao mínimo existencial ……... 220
5.4.3 Acesso à moradia via esquemas de mercado ……..….....…….... 225
5.5 Decisões selecionadas conforme o registro da remoção em uma ordem moral e policial …….....……..... 229
5.5.1 Decisões selecionadas conforme os sujeitos litigantes …….....….. 230
5.5.1.1 Defensoria Pública ……...……...……..... 231
5.5.1.2 Administração Pública ……...……....…… 234
5.5.1.3 Pessoas físicas ……..…….....……. 236
5.5.1.4 Ministério Público ……..…….....……... 238
5.5.2 Decisões selecionadas conforme a tipologia dos riscos apresentados . 240
5.5.3 Decisões selecionadas conforme a utilização de expressões como "poder de polícia", "invasor" e "ordem pública" para justificar certo grau de autoritarismo nas remoções …….....……... 246
5.6 Pacto de segurança: liberalismo autoritário e a reprogramação do direito a partir de uma lógica excepcional ……. 252
5.6.1 Método Foucault: representações discursivas que denunciam a produção da exceção nas remoções em áreas de risco ……... 259
5.6.1.1 Otimização do bem jurídico *vida* ……..……..... 261
5.6.1.2 Fidelidade à segurança do sistema capitalista ……... 262
5.6.1.3 Amparo em uma *dogmática da situação extrema*, prejudicando preceitos jurídicos fundamentais ……..…….. 263
5.6.1.4 Racionalidade pautada quase que exclusivamente em informações técnicas referenciadas por laudos periciais ……..... 263
5.6.1.5 Promoção de cooperação institucional para viabilização de medidas securitárias marginais, consistentes numa intervenção policial

para correção do problema ……..……..... 264
5.6.1.6 Recurso à *insegurança cognitiva* para efeito de impedir a participação opinativa das pessoas removidas ……...……. 265
5.6.1.7 Tratamento judicial das pessoas às quais se destinam como *anormais*, invasores ou transgressores da ordem pública ……...……. 266
6 CONCLUSÕES …….....…… 269
REFERÊNCIAS …….……..... 278
APÊNDICES ……...…… 311

1 INTRODUÇÃO

> *"É por isso que eu denomino que a favela é o quarto de despejo de uma cidade. Nós os pobres somos os trastes velhos."* (Carolina de Jesus, Quarto de Despejo, 1961, p. 17)

Morar adequadamente e em segurança é questão que entra na pauta dos debates sobre o direito à moradia no Brasil desde uma conjuntura de permanente crise habitacional. No cerne do problema da moradia de risco, os processos de tomada de decisão sobre o destino das pessoas que vivem em áreas sujeitas à ocorrência de desastres ativam a disputa de duas racionalidades opostas: a regularização desses ambientes precarizados, com a manutenção das pessoas em seus territórios, ou o despejo forçado[1].

A opção por qualquer uma dessas alternativas, todavia, vai precisar lidar com variáveis bastante complexas: a previsão constitucional do direito abstrato à moradia digna e os limites concretos das políticas públicas de acesso à habitação de interesse social. A difícil convergência desses fatores faz das remoções de comunidades que residem em áreas de risco uma questão de tudo ou nada, o que termina por torná-las frequentes frente aos litígios fundiários existentes no país, reiteradamente acrescentando mais uma camada de risco àqueles que, uma vez despejados de seus locais de moradia, são colocados em condição de insegurança habitacional.

Durante as restrições impostas pela pandemia de Covid-19 (2020 e 2021) [2], por exemplo, as remoções motivadas pelo risco apresentaram-se como algo ainda mais

---

[1] Os termos "remoção", "despejo" e "desalojamento" serão aqui utilizados como sinônimos. Na verdade, buscou-se, durante todo o trajeto de redação deste trabalho, apartar o significado de despejo de sua conotação processual comumente utilizada para a solução de demandas relacionadas a relações contratuais de natureza locatícia, para reorientá-lo a partir de uma representação discursiva que se respalda no Comentário Geral nº 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e que se refere a "desalojamentos forçados" para designar os processos de remoções de pessoas de seus locais de moradia, pelo que face à sinonimia que o termo desalojamento guarda com o termo despejo, passa-se, a partir daqui, a tomar ambos – "despejo" e "remoção" – como sinônimos: "A comunidade internacional, especialmente no contexto da Comissão de Direitos Humanos, prefere o termo "desalojamentos forçados", principalmente porque todas as sugestões alternativas sofrem de muitos defeitos. O termo "desalojamentos forçados" aqui usado é definido como uma remoção temporária ou permanente e contra a vontade de indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras por eles ocupadas, sem acesso a meios legais ou outros meios de protecção." (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, [s.d.], p. 116). Pontue-se que, ademais, em algumas traduções do referido Comentário n.º 07, o termo "desalojamento" – "forced evictions" – é substituído por "despejo".

[2] O Observatório das Remoções (MARINO, 2022) informou que o aumento da população de rua no país se deu, também, devido ao aumento dos despejos e remoções realizados nos últimos anos: "Muitas das famílias inteiras que vivem nas ruas são aquelas que sofreram despejos ou remoções ou que saíram dos imóveis alugados onde residiam por incapacidade de arcar com os aluguéis". O Relatório Incontáveis, produzido pelo Programa Polos de Cidadania da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (DIAS, 2021, p. 14), utilizando a base de dados do CadÚnico, aponta em 2021 o número alarmante de 160.097 pessoas vivendo em situação de rua no Brasil.

problemático dentro dos mecanismos utilizados para a gestão das cidades, já que, de certa forma, não se submetiam à proibição prescrita na ADPF 828 (BRASIL, 2021e), que impediu, por certo tempo, a realização de despejos nos anos de crise sanitária[3]. Nesta e em outras circunstâncias, o argumento securitário do risco, destinado a resguardar diretamente os corpos desalojados, foi capaz de suplantar qualquer apelo de equivalência entre direito à vida e direito à moradia; os valores segurança e urgência, não mediados pelo direito, mas pela ideia de crise, tomaram lugar dianteiro no debate qualificado sobre a falta de acesso a garantias fundamentais, tornando-se uma questão política sobre a vida[4].

Como realidade vivenciada por quem fixa moradia em lugares precários e desassistidos pelo poder público, ainda que assim o façam a despeito de sujeitarem a si e suas famílias ao risco de morte e perda de pertences devido à ameaça de desastres decorrentes de processos de deslizamento de encostas, enchentes, etc., o recorte da situação-problema ora pesquisada surge então da combinação de dois elementos empíricos evidentes: 1) o crescimento desordenado das cidades, associado à falta de uma política de terras que contemple um acesso igualitário ao direito à moradia digna e segura; 2) a consequente produção da precariedade habitacional e o acirramento das situações de risco dela decorrentes, oportunizando, muitas vezes, a judicialização de pedidos urgentes de remoção que partem basicamente dessa falta de acesso a direitos fundamentais.

Ambientada no contexto de desigualdade e rejeição social que marca a existência daqueles que não podem aderir aos esquemas de acesso à moradia via mercado imobiliário e a associação desse fenômeno à exposição ao risco de morte e perda de bens, como ameaça constante presente na vida de quem mora em áreas urbanas instáveis e sujeitas a desastres, este trabalho vai problematizar as decisões judicias que determinam a remoção de pessoas que ocupam áreas de risco, sobretudo quanto à possibilidade de que elas venham a reproduzir mais violações para além daquela já identificada pelo nível de

[3] Ação proposta em 15 de abril de 2021 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), motivada pelos frequentes desalojamentos ocorridos durante a crise sanitária da COVID-19, onde liminares sucessivas foram deferidas para a suspenderem, até outubro de 2022, todos os processos, procedimentos, medidas administrativas ou judiciais de despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse, de acordo com os critérios previstos na Lei 14.216/2021 (BRASIL, 2021g).

[4] "Ainda, a justificativa do risco foi mobilizada para a maior remoção registrada no trimestre: 240 famílias removidas da ocupação Nova Conquista, instalada desde maio de 2021 em uma área que pertence em parte à Prefeitura de São Paulo e a uma empresa de investimentos imobiliários, na Zona Sul da cidade. A exemplo de muitas outras, a remoção ocorreu sem atendimento da secretaria de habitação, das subprefeituras e do conselho tutelar, sob força policial apoiada por representantes dos proprietários, ao contrário do que determinava o mandado de reintegração de posse. Sem oferta de atendimento habitacional definitivo ou provisório, somado com a falta de alternativas de moradia, uma parcela das famílias fundou a Nova Conquista II, em região próxima, enquanto outras tantas podem ter se agregado às estatísticas da população em situação de rua." (MARINO, 2022)

déficit habitacional que tais ocupações representam.

Evidencia-se um problema da pesquisa que aponta para a atuação do Poder Judiciário quando ele decide sobre pedidos de remoção apreciados em razão do ajuizamento de ações que visam o controle e eliminação de áreas de risco. Investiga-se em que medida os processos de tomada de decisão nessas demandas produzem efeitos de contenção de abusos e de violações perpetrados quanto ao acesso ao direito à moradia, ou, pelo contrário, reproduzem arbitrariamente situações de exceção.

Parte-se da concepção de que, nas remoções motivadas pelo risco de desastres, o Poder Judiciário somente irá exercer o eficiente monitoramento do direito à moradia quando observar o conjunto de parâmetros e recomendações[5] que orientam seu deferimento, tais como: 1) a adoção de medidas que visem comprovar, recuperar, prevenir situações de risco e garantir acesso a serviços públicos, com vistas a explorar situações alternativas que maximizem, ainda que provisoriamente, o direito de permanência da população nas áreas afetadas; 2) uma vez inevitável a situação de despejo, a disponibilização de alternativas de moradia deverá ocorrer em forma de atendimento habitacional definitivo à população atingida; 3) a prestação de informações sobre a hipótese de eventual desalojamento, viabilizando a devida participação ao longo de todo o processo de tomada de decisão, com proibição de práticas discriminatórias.

Ao se considerar que as políticas públicas de acesso à moradia digna representam, para muitos, um embaraço econômico para o exercício indistinto àquele direito e, de outro lado, um determinante político que impacta sobremaneira o integral atendimento ao conjunto de parâmetros que regulam os processos de remoção a partir do direito à permanência, à oferta de solução habitacional, à informação e ao tratamento não discriminatório, define-se ser esta a base conjuntural que vai oferecer à pergunta da pesquisa os elementos necessários ao seu desenvolvimento.

Com base nessa constatação prévia, a pesquisa pretendeu responder à seguinte indagação: para conter o problema emergencial das áreas de risco, pronunciamentos judiciais que determinam remoções de pessoas residentes em locais sujeitos à ocorrência

[5] Tais parâmatros decorrem diretamente de uma leitura conjunta dos artigos 6.º, 182 e 183 da Constituição Federal; do Estatuto da Cidade e da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que define a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) cumulada com a Lei nº 12.340/10 (que cria o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil), associados a outros marcos regulatórios, tais como os Comentários Gerais nºs 4 e 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas; da Convenção 169 da OIT; da Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018 do CNDH (Conselho Nacional dos Direitos Humanos), que reforçam a compreensão de que medidas de despejos somente devem ocorrer em circunstâncias excepcionais, em processos nos quais observadas a consulta e a participação da população envolvida, concomitante ao oferecimento de moradia digna.

de desastres são orientados pelo conjunto de normas e recomendações que conduzem essas práticas? A eventual proliferação de medidas não condicionadas ao marco regulatório que estabelece parâmetros de permanência, oferecimento de solução habitacional definitiva, informação e tratamento não discriminatório, sinalizam perigosamente a produção de autoritarismo e exceção dentro do direito? Em outras palavras, face a uma determinância que se origina em um contexto de crise, que é econômico e político, a jurisprudência das remoções seria um campo fértil à produção de estados de exceção junto ao sistema de justiça?

Objetivou-se investigar não somente a frequência, mas também o tipo de argumento que instrumentaliza uma provável conciliação do domínio do direito com a afirmação de uma ordem econômica que estrutura o acesso à moradia a partir de relações de mercado. Por meio de estudo de caso associado à pesquisa jurisprudencial, buscou-se investigar a constância com que medidas de remoção são judicialmente determinadas sem atenção aos parâmetros legais que norteiam os despejos de grupos em situação de vulnerabilidade.

A partir desse diagnóstico, pretendeu-se compreender como a priorização de medidas urgentes de despejos forçados operam a partir de uma retórica de conflito entre o direito à moradia e o direito à vida, infringindo gravemente direitos fundamentais e sendo assim capazes de abrirem uma chave de análise que conecta a pesquisa com temas teóricos concernentes à biopolítica e ao estado de exceção, ambos direcionados ao campo de estudos sobre o fenômeno do autoritarismo na atuação do Poder Judiciário.

A hipótese é que, não obstante farta produção de leis e de regulamentos preventivos de que desalojamentos forçados não devem produzir violações a direitos humanos, decisões judiciais seguem ordenando remoções de pessoas residentes em áreas de risco e delas as expulsando sem o aparato de garantias legalmente impostas, porque estão submetidas a um contexto de falta de acesso a direitos que é sobretudo político. Portanto, para dissimularem sua impotência em conter a desigualdade material consistente no acesso à moradia digna no país, precisam recorrer a um cálculo que toma a vida em sua facticidade, o que é, portanto, um cálculo biopolítico, a partir dele reprogramando direitos fundamentais com o gerenciamento de técnicas assimétricas de segurança, fundamentalmente orientadas por afetos como o medo e a urgência, e com forte propensão a dispararem juízos de exceção.

Acerca das noções de biopolítica e estado de exceção, como marcos teóricos fundamentais dessa pesquisa, é pela base filosófica oferecida por Michel Foucault,

associada a de outros autores que igualmente desenvolvem seus estudos sobre essa temática[6], que se vai refletir sobre as relações de poder que mobilizam, ao longo do tempo, diferentes tensões entre soberania, democracia e capitalismo, para compreender como na atualidade chegamos a uma espécie de biopoder que alcança todas as relações de controle e domínio sobre a vida, assim submetendo o domínio da soberania democrática a propósitos econômicos.

A referência a conceitos chaves compreensivos da noção de *biopolítica* desdobra-se em outros marcos teóricos relativos à *técnica securitária*, ao *racismo de Estado*, à *necropolítica* e ao *estado de exceção*, como noções inafastáveis para se compreender como o poder biopolítico vai se conectar ao Estado de direito para legitimar a naturalização de desigualdades sociais e a produção da morte social, e até mesmo física, direcionada a certos modos de vida que não sejam adequados à sua lógica produtiva.

A experiência concreta que sensibilizou o problema da pesquisa nasceu de um trabalho de extensão universitária[7] realizado junto a uma ocupação urbana autodenominada Vila São Sebastião, situada às margens da BR-267, num terreno que abarca um pedaço da faixa de domínio e área não edificável, à altura dos quilômetros 112/113, no trecho rodoviário conhecido como Rodovia Vital Brasil, que faz a ligação entre a Zona da Mata Mineira e a Região do Sul de Minas, no Município de Juiz de Fora (MG). No contexto da atividade de extensão, a comunidade assistida pelo projeto precisou lidar com a ameaça de despejo, promovido em ação possessória movida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT), onde requerida a expulsão da comunidade e a demolição das casas ali construídas.

Desde o lugar da disputa de narrativas presentes no caso da Vila São Sebastião, adotado como realidade empírica que permitiu uma maior aproximação com os relatos de quem suporta a experiência de viver em risco e a ameaça de ser despejado de seu local de moradia, a tese amplia seu recorte analítico para ir além do microcosmo de um estudo de

[6] Tal grade interpretativa será buscada, ao longo do trabalho, pelo constante diálogo com autores como Giorgio Agamben, Carl Schmitt, Gunther Frankenberg, Pedro Serrano, Marie Goupie, Michael Wilkinson, Rafael Valim, Luís Manuel Fonseca Pires, Achille Mbembe, dentre outros.

[7] Projeto de extensão universitária de iniciativa da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal de Juiz de Fora que, em sua execução, promoveu a conexão de professores e alunos bolsistas das Faculdades de Arquitetura e Urbanismo, Direito, Serviço Social e Engenharia, para juntos pensarem a condição urbana específica de uma comunidade assentada às margens da Rodovia BR-267, ameaçada de remoção pelo DNIT. Atuando naquela realidade concreta, o Projeto buscou subsidiar o poder público com produção de conhecimento que permitisse identificar possíveis pontos de vista sobre os direitos ali demandados. Iniciado no segundo semestre de 2018, está atualmente vinculado ao Programa de Regularização Fundiária da Pró-Reitoria de Extensão da UFJF, com objetivos descritos no seguinte documento eletrônico: https://www2.ufjf.br/proex/wp-content/uploads/sites/59/2022/02/Programas-2022.pdf.

caso. Realizando uma análise jurisprudencial sobre demandas dessa mesma natureza[8], a pesquisa abrange também a base de dados de 16 tribunais do país e neles localiza 201 pronunciamentos (acórdãos e decisões monocráticas) levantados entre os anos de 2019 e 2020, o que feito para compreender em maior proporção como, no interior da engrenagem das remoções, o direito à moradia é acionado, ou mesmo cede lugar ao valor segurança, mesmo que a despeito de garantias sociais já conquistadas.

Para pensar no ingresso dos despejos forçados perante a esfera do Poder Judiciário, partindo do pressuposto de que eles são estruturados por uma relação de poder que é biopolítica, necessário foi acionar um tipo de abordagem social do direito que, atenta ao campo da análise filosófica compatível com o marco teórico apontado, fosse capaz de expor como tais mecanismos de poder, histórica e politicamente determinados, são recepcionados no nível de sua judicialização e decifrados para a linguagem do direito.

Nesse espaço de disputas, lugar de desenvolvimento da pesquisa feita desde a experiência de desproteção social experimentada por um determinado grupo social e de como tal experiência se reproduz em outros achados jurisprudenciais, também nele se inscreve a militância e atuação acadêmica desta pesquisadora. Nas reuniões com a comunidade ou com a equipe extensionista, na assistência jurídica desempenhada em audiências judiciais ou reuniões estratégicas com autoridades locais realizadas com o intuito de viabilizar soluções habitacionais para a comunidade pesquisada, é nessa instância do real que a pesquisa teórica e jurisprudencial se desenvolveu[9].

Parte-se do ponto de vista, aqui adotado como pressuposto epistemológico fundado no pensamento de autores como Lyra Filho (2003), Boaventura de Sousa Santos

---

[8] Os procedimentos metodologicos que orientaram a pesquisa jurisprudencial acham-se mais detalhados no Capítulo 4.

[9] Nessa instância do real, há um sentimento pessoal comungado com o que Alexandre Magalhães (2019) chamou de *dupla inserção*. O autor fala de sua aproximação com a temática das remoções no contexto dos grandes eventos que marcaram o cenário de reprogramação urbana do Rio de Janeiro, sucitados pela Copa do Mundo de 2014 e pelas Olimpíadas de 2016, situação na qual interagia como pesquisador e também como militante: "ao acompanhar as mobilizações contra as remoções de favelas, em muitas ocasiões eu deixava de ser um mero observador para me transformar em um ator social que intervinha naquelas situações de alguma forma" (MAGALHÃES, 2019, p. 43). No testemunho de Magalhães, ecoam minhas próprias dificuldades de empreender uma pesquisa de doutorado partindo de um estudo de caso no qual inserta organicamente minha prática acadêmica, agenciada pela minha condição de professora participante de uma equipe de extensão atuando diretamente no ambiente da pesquisa e advogando para a comunidade assistida pelo Projeto, fato este possibilitado pela parceria do Projeto de Extensão com o Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade de Direito da UFJF. Felizmente, Paulo Freyre dissolve essa angústia, me ajudando a entender que minha inserção nesse ambiente de pesquisa legitima-se com a ideia de *práxis*, uma *teoria do fazer* onde "ação e reflexão se dão simultaneamente" (FREIRE, 1987, p 81): uma atuação que lida diretamente com as contradições do fenômeno estudado para orientar a teoria e, por sua vez, reorientar outras práticas; um movimento que rejeita a produção do conhecimento em perspectiva idealista, abstrata, isolada e independente das relações materiais que o determinam, mas busca, no conjunto das relações sociais que testemunha, compreender como elas influenciam e são influenciados pelo campo do Direito.

(2011), Norbert Rouland (2008), dentre outros, de que o direito resulta de uma relação circular de significação na qual fato e norma posicionam-se numa engrenagem relacional, o que permite alargar a percepção de sua ideia desde o lugar do acontecimento[10].

O referencial metodológico adotado, baseado no tipo de análise das relações de poder encontrada na obra de *Michel Foucault*, inspira-se na *arquegenealogia*, pela qual se busca *acontecimentalizar*[11] "práticas que podem ser de poder ou de conhecimento" (REVEL, 2005, p. 85) para compreender "As condições para que apareça um objeto de discurso, as condições históricas para que dele se possa "dizer alguma coisa" e para que dele várias pessoas possam dizer coisas diferentes" (FOUCAULT, 2012, p. 54).

Característica desse método é a forma de investigação pela qual se busca compreender como se forma o *a priori histórico* de um saber sobre o sujeito e sobre as práticas que o constituem – "isto é, em um domínio em que o sujeito é necessariamente situado e dependente, sem que jamais possa ser considerado titular (seja como atividade transcendental, seja como consciência empírica)" (FOUCAULT, 2012, p. 220) –, para tanto, apegando-se mais à novidade histórica que à tradição e aproximando-se da noção de arquivo (regras de formação, acúmulo, exclusão, reativação, novidades e jogos de relações que irrompem possibilidades históricas que dão margem à formação de uma determinada prática discursiva e social).

No eixo arqueológico[12], Foucault assume a tarefa de compreender, num contexto de rupturas e continuidades, de novidades e de derivações, de acontecimentos históricos

---

[10] Para Lyra Filho (2003, p. 16), o direito não prescinde das lutas sociais que o precedem, ideia que é compartilhada por Boaventura de Sousa Santos (2011, p. 14), para quem a ideia de repensar profundamente concepções jurídicas dominantes "exige que sejam desveladas alternativas ao dogmatismo jurídico, [...] apostando numa concepção forte de pluralismo jurídico e numa concepção política do direito" (SANTOS, 2011, p. 14). Da mesma forma, Norbert Rouland (2008, p. 237) afirma também não ser possível que o direito encontre legitimidade somente nas instruções de uma pauta fria consistente em um conjunto rígido de leis e normas coercitivas destinadas a um alvo impreciso.

[11] *Acontecimentalizar o sujeito* é um neologismo foucaultiano, uma expressão que aqui se usa a partir do pensamento de Michel Foucault que, segundo leciona Edgardo Castro (2016a), utiliza-se desta ideia de "acontecimentalização" para inserir uma noção de quebra de uma determinada regularidade de fenômenos e inserção de uma novidade discursiva: "Com esse neologismo, Foucault faz referência a uma forma de proceder na análise histórica, que se caracteriza, em primeiro lugar, por uma ruptura: fazer surgir a singularidade onde se está tentando fazer referência a uma constante histórica, a um caráter antropológico, ou a uma evidência que se impõe mais ou menos a todos" (CASTRO, 2016a, p. 26).

[12] Fala-se aqui em eixo, dada a compreensão de que as três chamadas 'fases' do pensamento foucaultiano sobre os processos de subjetivação do indivíduo – a arqueologia do saber, a genealogia do poder e a ética de si – podem ser estudadas não como momentos evolutivos distintos do trabalho do autor, mas como reflexões, pontos de vista sobre a questão da constituição histórica do sujeito moderno, que podem perfeitamente serem articuladas entre si, na medida em que a exploração das categorias abordadas em um desses eixos não impõe necessariamente que se despretigie as demais. Essa ideia de tradução do pensamento metodológico de Foucault em eixos distintos, mas comunicáveis entre si, é que vai amparar aqui o uso da *arquegenealogia* como uma ferramenta de pesquisa.

não lineares, mas dispersos no tempo, como um saber vem a ser o que é: "[...] porque o saber, na nova conceituação de Foucault, define-se por suas combinações do visível e do enunciável próprias para cada estrato, para cada formação histórica" (DELEUZE, 2013, p. 60). Como domínio no qual se inscrevem objetos sobre os quais se pode exercer a prática discursiva, o saber é para Foucault um ambiente de produção de práticas, onde nele localiza-se um feixe de relações capazes de elaborarem formulações que, em certo tempo e sob determinadas condições, podem vir a adquirir efeito de cientificidade (FOUCAULT, 2007, p. 206).

A arqueologia, assim empregada como método de observação, ajudará então a compreender, através da história da política habitacional do país, seus "modos de sucessão, de encadeamento e de coexistência de enunciados no campo em que eles emergem e se especificam" (MANZI FILHO, 2014, p. 211), como se verifica o *a priori histórico* de uma política pública cujas práticas podem ser hábeis em influenciar os discursos de verdade enunciados no contexto judicial sobre o problema do acesso à moradia. Ou seja, por meio da arqueologia, vai-se compreender que a prática enunciativa produzida pelo sistema de justiça sobre o acesso à moradia digna não é uma instância *a priori*, mas possui suas margens permeadas por uma multidão de acontecimentos, um campo complexo de discursos, com variadas articulações, formulados segundo um jogo nem sempre visível de relações, dentre as quais, opta-se aqui por recortar aquela circunscrita à formulação da política habitacional e suas determinâncias históricas.

Compreende-se que o discurso jurídico sobre o acesso à moradia digna não parte do zero. Não podendo ser resumido como um ato de formulação individual, é ele formado, enquanto objeto de um discurso, em um domínio de relações que estabelecem as regras que vão organizar a aparição de seus enunciados – "instituições, processos econômicos e sociais, sistemas de normas, técnicas, tipos de classificação, modos de caracterização" (FOUCAULT, 2007, p. 50) – e que permitem evidenciar e organizar seu regime de verdade.

Sendo dependente dessas práticas políticas e sociais, inserto em um domínio de interação que o torna possível, o discurso jurídico sobre o acesso à moradia digna foi aqui submetido às condições históricas de sua possibilidade, quais sejam a de exequibilidade de uma política pública, moldada sobre dada conjuntura política, capaz de condicionar ou mesmo se relacionar com o que é juridicamente qualificável[13] nos processos de remoção.

[13] Neste sentido, importante noção é a de *episteme* ou de regularidade de uma determinada prática discursiva em uma determinada época, que em *L'archéologie du savoir* Foucault dela se serve para desenvolver, desde

Trata-se de um caminho metodológico a partir do qual, ao se *acontencimentalizar* o tipo de política pública de moradia historicamente praticada no Brasil, vai-se compreender como, no discurso jurídico, se produz a ideia de *risco* e de *crise* que o habilita a produzir medidas de exceção. Cuida-se mesmo de uma escavação em cujo processo vai-se descobrindo como historicamente um determinado saber sobre um determinado objeto ganha um *status* científico e jurídico de verdade[14].

Ao nos depararmos com esse regime de produção dos objetos *risco* e *crise*, mobilizados como justificativa para que seja produzida determinada prática discursiva securitária no contexto das medidas de remoção, o modelo de descrição arqueológica vai necessitar de um outro ponto de vista, que necessariamente o encaminha para uma genealogia das relações de poder. De fato, na esteira da descrição arqueológica sobre como se formam as condições históricas de produção de discursos de verdade, Foucault aponta a necessidade de se elaborar uma análise genealógica das relações de poder[15] para pensar como elas são capazes de instalar uma rede estratégica com o saber e assim regular a produção de práticas discursivas e sociais (não discursivas) que vão constituir não só o corpo individual do sujeito, mas também gerir a vida como um todo: "Com efeito o saber e o poder se apoiam e se reforçam mutuamente" (CASTRO, 2016a, p. 323).

Foucault vai então encontrar na crítica dos discursos a realização de um confronto entre os saberes, uma disputa agonística e instável que coloca em constante enfrentamento os saberes eruditos, meticulosos e já estáveis e os saberes insurgentes que reaparecem, aqueles sujeitados, não conceituais e não unânimes (FOUCAULT, 2005, p. 13). E é exatamente nesse encontro, nesse acoplamento, e na memória de lutas e rupturas que o autor vai pensar, ao lado da descrição arqueológica, uma genealogia[16] do poder que, em

---

um ponto de vista arqueológico, noções como a de formações discursivas, enunciados e arquivo, e que vão ser pensadas como elementos a partir dos quais demarcam-se as condições históricas de possibilidade de um saber: "Um dispositivo que permite separar o inqualificável cientificamente do qualificável, não o verdadeiro do falso" (CASTRO, 2016a, p. 139). Ainda segundo Edgardo Castro (2016a, p. 25): "a mutação de uma *episteme* a outra é pensada como acontecimento radical que estabelece uma nova ordem do saber".

[14] "O problema parece ser, consequentemente, para Foucault, o de interrogar os jogos de verdade – isto é, as relações por meio das quais o ser humano se constitui historicamente como experiência – que permitem ao homem pensar-se quando se identifica como louco, como doente, como desviado, como trabalhador, como quem vive ou quem fala, ou ainda como homem de desejo. É por essa razão que o filósofo define seu trabalho, no final de sua vida e de maneira retrospectiva, como uma "história da verdade"". (REVEL, 2005, p. 87)

[15] O que Foucault quer dizer quando aponta uma intimidade arquegenealógica entre saber, poder e verdade é que, para ele, a noção de verdade não deve ser confundida com os qualificativos de 'verdadeiro' e de 'falso', não como um dado em si, mas produto de "múltiplas coerções" (FOUCAULT, 2017a, p. 52), onde se opera uma batalha com função de dar lugar aos efeitos de poder que qualificam determinados saberes.

[16] Ainda com relação à distinção da obra de Foucault em fases distintas, aqui especialmente no que trata da arqueologia e da genealogia, Edgardo Castro ensina que: "É necessário precisar que não devemos entender a genealogia de Foucault como uma ruptura e, menos ainda, como uma oposição à arqueologia.

sua qualidade produtiva, aparece em três modalidades históricas de organização social[17]: a soberania, a disciplina e a segurança.

A arquegenealogia, como procedimento que conjuga arqueologia e genealogia, vai assim estruturar a forma de pensar os efeitos de saber e de poder que são produzidos na sociedade à custa do campo real de forças presentes nos parâmetros da política habitacional pela qual se moldam portas de acesso aos que apresentam, em face do Estado, uma demanda por moradia. Ou seja, no entroncamento das práticas políticas, sociais e também jurídicas, o método arquegenealógico ajuda a localizar os registros históricos das disputas e lutas que filtram, organizam, sistematizam e finalmente institucionalizam discursos sobre o acesso à moradia digna para, numa rede de relações, seguirem uma direção comum que, sendo atravessada pela noção de *crise*, será aquela que, em nível hipotético, deslegitima a aplicação do direito à moradia quando questionado diante do fenômeno das remoções motivadas pelo risco.

Tal método de observação do fenômeno pesquisado, embora reconheça a dimensão jurídica do poder, traduzida nos conceitos de soberania, lei, direito, autoridade, etc., assume o risco de romper com discursos totalizantes tradicionais[18] (FOUCAULT, 2005, p. 14), distanciando-se da dimensão institucional do poder e de suas definições clássicas, para pensar a constituição das relações de poder não sob o ponto de vista de sua legitimação, mas de suas práticas concretas e de seus determinantes históricos[19].

Arqueologia e genealogia se apoiam sobre um pressuposto comum: escrever a história sem referir a análise à instância fundadora do sujeito. No entanto, a passagem da arqueologia à genealogia é uma ampliação do campo de investigação para incluir de maneira mais precisa o estudo das práticas não discursivas e, sobretudo, a relação não discursividade e discursividade." (CASTRO, 2016a, p. 185)

[17] Para Gilles Deleuze (2013, p. 33), Michel Foucault descrevia quadros bastante físicos dos objetos de sua análise. Para este autor, a analítica do poder de Foucault era "em termos de teoria, um novo questionamento do problema do poder, voltado tanto contra o marxismo quanto contra as concepções burguesas e, em termos de prática, um certo tipo de lutas locais, específicas, cujas relações e necessária unidade não poderiam mais vir de um processo de totalização nem de centralização, mas, como disse Guattari, de uma transversalidade" (DELEUZE, 2013, p. 34).

[18] Os discursos tradicionais são aqueles que pensam o poder desde sua legitimidade substancial, de sua origem legal ou institucional, de seu lugar de nascimento e posse, fonte de dispositivos repressivos e centralizantes. O distanciamento aqui sugerido é aquele que vai analisar o poder em seu funcionamento relacional, seus registros individualizantes, totalizantes, empoderantes ou mesmo dominadores, estratégicos e sistematizáveis, e que metodologicamente se definem a partir do que Foucault realiza como uma *crítica nominalista*: "A crítica nominalista de Foucault, que insiste na singularidade dos sistemas político-epistemológicos, parece em desacordo com a universalidade supostamente implícita no apelo aos direitos" (LEMKE, 2017b, p. 95). Por ela, busca-se a constituição histórica de verdades através de jogos estratégicos entre liberdades, governo e dominação (LEMKE, 2017b, p. 07). Segundo Thomas Lemke, a *crítica nominalista* de Foucault tem como características: 1) o questionamento dos universais e suas evidências, com precaução de que determinadas classificações advenham, isto sim, de práticas historicizáveis (LEMKE, 2017b, p. 90); 2) a radicalização experimental do processo de problematização do objeto, tomado como resultado de práticas históricas e de experiências específicas (LEMKE, 2017b, p. 91).

[19] "[...] ou seja: tomar o poder em suas formas e em suas instituições mais regionais, mais locais, sobretudo no ponto em que esse poder, indo além das regras de direito que o organizam e o delimitam, se prolonga,

O que Foucault faz na verdade é inverter a pergunta tradicional do discurso jurídico filosófico dominante, pela qual se busca entender como os discursos de verdade fixam limites de direito para reprimir ou mesmo organizar relações de poder. Para Foucault, interessa saber como as relações de poder se utilizam das regras de direito para emitirem discursos de verdade (FOUCAULT, 2005, p. 28). De fato, não é uma inversão sutil, mas uma mudança radical de ponto de vista apta a produzir um deslocamento teórico que retira do direito sua centralidade, para, em seu lugar, posicionar a história das formas de constituição da verdade, esta sim, autêntica locomotiva de funcionamento do poder.

Assim, seguindo a inversão epistemológica sugerida por Foucault, vai-se apontar para os esquemas multiformes que visam o controle biopolítico de corpos, populações e territórios de moradia, chegando-se ao ponto de reflexão sobre o lugar no qual se opera o cruzamento entre este modelo biopolítico de produção de moradia, territorialização e separação urbana, que é fruto de relações de poder, e como, a partir dele, o direito vai reproduzir discursos de verdade no cerne dos processos de deslocamentos forçados promovidos pelas remoções perpetradas junto a territórios de risco.

O filósofo italiano Giorgio Agamben, referência necessária para os que se põem a estudar estados de exceção, parte de Foucault para admitir que, nas democracias modernas, o capitalismo torna-se esse grande dispositivo de separação biopolítica (AGAMBEN, 2005, p. 14). Para Agamben, o sistema capitalista se vale da esfera soberana para capturar a vida em sua feição meramente biológica (*zoé*), portanto deslocada de seu fundamento político (*bios*), e geri-la em favor de suas necessidades. O êxito desse dispositivo de captura é produzir uma cisão que, inevitavelmente, abre uma zona de indistinção onde nela se deposita o resíduo de sua operação, a vida não habilitada a ingressar na ordem política e jurídica que o capitalismo necessita para seguir existindo.

Essa base original da política, segundo a qual Agamben tenta explicar a lógica pela qual o estado de exceção entra em operação, encontra ressonância no drama vivenciado por famílias que vivem em estado de precariedade habitacional. Tal processo de captura biopolítica resta evidenciado não somente quanto ao estado de insegurança que atinge famílias assentadas em áreas de risco – resíduos, portanto, da forma política de acesso à moradia via mercado –, mas também no ingresso desses corpos nos mecanismos jurisdicionais excepcionais, mobilizados para o enfrentamento daquela condição.

---

em consequência, mais além dessas regras, investe-se em instituições, consolida-se nas técnicas e fornece instrumentos de intervenção materiais, eventualmente até violentos." (FOUCAULT, 2005, p. 32)

A partir daqui, a inevitável composição entre Foucault e Agamben, acordantes no que tange à natureza biopolítica do mundo moderno – já que para ambos a vida, e não o contrato, é a referência absoluta da política –, permite chegar à noção de exceção como a categoria jurídica capaz de oferecer um modelo de conformação sobre como o discurso da segurança, da urgência e da crise, que orientam os processos de remoções de pessoas residentes em áreas de risco, vão se conectar ao Estado de direito.

Apresentando-se como uma pesquisa interdisciplinar, de tipologia quantitativa e qualitativa e natureza aplicada, nela foram empregadas as ferramentas procedimentais que, numa primeira etapa exploratória, realizou pesquisa bibliográfica consistente em revisão crítica de literatura para um apanhado preliminar do estado da arte compatível a um aprofundamento sobre o tema da biopolítica e do estado de exceção, associados a outros temas que lhe são correspondentes. Essa etapa de sintetização transcorreu pela técnica de coleta de dados em obras seminais que referenciam a temática estudada, artigos científicos, dissertações e teses, bem como em legislações, documentários, palestras, minicursos, filmes e outros dados e notícias relevantes acerca do assunto.

Ainda nesse nível exploratório, buscou-se realizar um levantamento histórico do processo de criação e desenvolvimento da política habitacional no Brasil, a partir de quando ela foi formalmente pensada como técnica de Estado (ou seja, desde a instituição do BNH, passando pelo Programa Minha Casa Minha Vida e pelo Programa Casa Verde e Amarela). A compreensão da política habitacional pela via de sua representação histórica, ajudou a delinear a complexa relação entre saber e poder atuantes nos modelos de uma prática política que vem sendo redesenhada desde a metade do século XX.

A demarcação do arcabouço teórico, e também histórico, que ajudou a lidar com a compreensão da questão posta na presente pesquisa, foi simultaneamente reproblematizada a partir das duas abordagens empíricas distintas: estudo de caso e análise jurisprudencial.

No primeiro momento, o estudo de caso, como uma investigação que se coloca dentro de uma realidade específica (YIN, 1994, p. 24), demonstrou grande importância para a fase exploratória da tese, porquanto realizado desde a composição do problema habitacional vivenciado pelos moradores de um assentamento ameaçado de remoção, ajudou a definir o problema da pesquisa de forma mais precisa e particularizada, oferecendo uma moldura ou um conjunto de relações descritíveis que serviram de suporte a que se compreendesse como essas mesmas relações ingressam numa rede discursiva ainda mais ampla, expandida para o contexto de uma pesquisa jurisprudencial.

Como situação representativa de uma vivência que não somente estimulou, mas despertou a presente pesquisa para o problema que ela se propôs a investigar, o processo no qual restou judicializada a remoção da comunidade Vila São Sebastião, residente às margens de uma rodovia, foi tomado como experiência empírica de um estudo de caso que se realizou nos seguintes moldes: 1) na análise documental do processo judicial de reintegração de posse cumulado com pedido de demolição, movido pelo DNIT em face da comunidade[20]; 2) em entrevistas semiestruturadas, com perguntas elaboradas a partir das recomendações normativas que orientam a prática dos despejos (direito à permanência, direito à oferta de solução habitacional e direito à informação e tratamento não discriminatório) e direcionadas a 03 pessoas moradoras da comunidade[21], com foco na análise de suas impressões, expectativas e temores sobre o risco de serem removidos de suas casas.

Os elementos coletados no plano de análise desse microssistema no qual se realizou o estudo de caso serviram para sensibilizar a pesquisa com dados aproximados da experiência, das dificuldades, dos processos de rejeição e dos pontos de vista que demarcam o campo enunciativo daqueles que vivenciam de perto o fato da remoção em razão de morarem em uma área de rico, vivência esta que, depois, ajudou no exercício de criação de grades de categoria (BARDIN, 2016, p. 150) que orientaram a apreciação do mesmo fenômeno, desta vez ampliado em uma escala macro, compatível com a amostra jurisprudencial coletada em 16 tribunais do país.

Assim, no momento correspondente à pesquisa jurisprudencial, fez-se a análise de conteúdo de 201 pronunciamentos judiciais (acórdãos e decisões monocráticas) emitidos em processos de remoções motivadas pelo risco, julgados em segunda instância entre os anos 2019 e 2020 e coletados em 16 tribunais pesquisados. A exploração desse material, selecionado com base em um tipo de organização que partiu de uma pré-análise para seleção e organização de decisões representativas do problema pesquisado, definiu uma amostra suficiente a que sobre ela se realizasse um tipo de categorização compatível com empreendimento de uma análise temática (BARDIN, 2016, p. 130) para extração de seus

[20] Ação de Reintegração de Posse, processo n.º 1002357-47.2019.4.01.3801, movida pelo Departamento Nacional De Infraestrutura de Transportes (DNIT) em face de Rosely Maria Feliciano e outros perante a 2ª Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Juiz de Fora, Tribunal Regional Federal da 6ª Região, em 26 de março de 2019 (BRASIL 2019d).

[21] A entrada em campo para realização das entrevistas, que aconteceram no mês de novembro de 2022, foi autorizada em projeto aprovado junto ao Comitê de Ética/Plataforma Brasil, CAAE n.º 43106621.3.0000.5149. A escolha dos entrevistados (número e tipologia) será explicada no Capítulo 2 desta tese.

núcleos de sentido.

Tal exercício de codificação teve como objetivo o de mensurar com que frequência, no julgamento das remoções, os tribunais pesquisados têm proferido decisões cujo parâmetro seja o de estabelecer a exceção ao direito à moradia, para a promoção do salvamento de vidas expostas ao risco, o que se fez com a combinação quantitativa e qualitativa (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020, p. 210) da frequência vertical[22] com que seus argumentos lançaram mão de uma racionalidade securitária e, portanto, biopolítica[23].

A pré-análise das decisões selecionadas realizou-se com leitura inicial do material (BARDIN, 2016, p. 126) orientada pelos descritores de busca "área de risco", "moradia" e "remoção", escolhidos a título de fornecer à amostra um certo grau de exaustividade, representatividade, homogeneidade e persistência (SERRA, 2018, p. 126), o que permitiu a preparação e a organização de um acervo consistente em 201 pronunciamentos (acórdãos e decisões monocráticas), a serem estudados a partir de um sistema de categorização dividido entre as seguintes categorias e subcategorias de análise extraídas a partir do perfil teórico da pesquisa[24]: 1) presença hegemônica do discurso da remoção fundado na narrativa do risco, criando uma assimetria entre direito à vida e direito à moradia (decisões selecionadas segundo o resultado das demandas); 2) omissão, previsão ou negação de soluções habitacionais condicionantes ao deferimento do despejo (decisões selecionadas conforme as soluções habitacionais apresentadas); 3) preponderância do discurso do perito produzindo a desqualificação de argumentos de direito (decisões selecionadas segundo o predomínio de práticas securitárias sobrepostas ao conteúdo da norma jurídica aplicável às remoções em áreas de risco, artigo 3º-B na Lei nº 12.340/10[25]); 4) ausência de participação e de informações sobre os desdobramentos da remoção (decisões selecionadas conforme o registro da remoção em uma ordem moral e

[22] Gustin, Dias e Nicácio ensinam que, na etapa qualitativa da análise de um determinado acervo jurisprudencial, esta pode se dar de forma vertical, ou seja, "no sentido de que não é necessário que toda a amostra coletada seja considerada, na sua íntegra, em toda a análise" (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020, p. 214).

[23] No que tange ao levantamento de dados mensuráveis em pesquisa jurisprudencial quantitativa, sua importância torna-se inegável na medida em que "possibilita a descrição quantitativa da opinião de uma "população como a dos magistrados" (GABARDO; MORETTINI, 2013, p. 163)

[24] Tais categorias de análise com sua devida codificação (BARDIN, 2016, p. 133) via recorte (escolha de unidades), enumeração (escolha de regras de contagem) e classificação (escolha de categorias) serão mais bem definidas nos capítulos 4 e 5, correspondentes à análise jurisprudencial propriamente dita.

[25] Dispositivo inserto na lei de Política Nacional e Proteção e Defesa Civil, Lei n.º 12.608/12 (BRASIL, 2012) que, sob o ponto de vista do direito à moradia adequada, determina que para os casos de remoções motivadas pelo risco (áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos), haja o reassentamento dos atingidos em local seguro e definitivo, impondo ainda um protocolo que lhes garanta o direito à devida informação acerca das motivações e dos procedimentos adotados antes, durante e após a remoção.

policial).

A estrutura da tese traz, no Capítulo 2, intitulado *VILA SÃO SEBASTIÃO: "nós não somos o pessoal da BR!"*, a apresentação do estudo de caso que despertou a pesquisa para o tema-problema investigado, na medida em que as informações contidas no processo que judicializou a remoção dos moradores da Vila São Sebastião, juntamente com as entrevistas realizadas com os sujeitos ali envolvidos, forneceram contornos mais precisos e realísticos ao objeto da pesquisa, ajudando reproblematizar o tema da pesquisa na etapa da análise jurisprudencial.

No Capítulo 3, nominado de *POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: o direito à moradia sob a concretude das relações de poder*, buscou-se realizar uma revisão de literatura para um levantamento histórico do desenvolvimento da política habitacional aplicada ao país desde o advento do Banco Nacional de Habitação (BHN) até a atualidade. Este foi o ponto de partida escolhido para relacionar o fenômeno da precariedade e o padrão histórico de déficit habitacional, como condicionante do problema da moradia de risco, atravessando com suas condições de possibilidade as determinâncias de sua judicialização e a respectiva prática discursiva orientada por um paradigma securitário.

A ideia foi pensar a política habitacional a partir das relações de poder econômico que a constituem e de como ela, ainda que construída em torno do argumento do déficit habitacional e da ideologia da casa própria, não foi capaz de superar o problema da moradia precária, porquanto deixando à margem de si um grande contingente populacional alijado de suas estratégias políticas.

No Capítulo 4, *MORADIA DE RISCO*, o levantamento bibliográfico e da legislação aplicável ao tema pesquisado, bem como a exposição da metodologia de análise da amostra jurisprudencial pesquisada, buscaram compatibilizar a questão do risco e da noção securitária nele inserta com os elementos teóricos capazes de associá-los à forma de atuação de um poder biopolítico e seu potencial em produzir exceção ao direito quando a urgência na remoção é confrontada pela noção de fundamentalidade do direito à moradia e pelo princípio da permanência.

O que se fez foi ligar os achados fenomênicos do levantamento histórico empreendido no capítulo anterior com a questão do risco, para tomá-lo como uma produção biopolítica que, na sua experiência, oferece todas as condições de possibilidade para que, no contexto de seu enfrentamento judicial, o sistema de justiça eleja como questão prioritária a contingência da crise para assim produzir decisões de exceção que reprogramam o direito à moradia.

No capítulo 5, *JURISPRUDÊNCIA DAS REMOÇÕES: a lógica do pensamento jurídico excepcional nos processos de despejos forçados*, finalmente, fez-se a concatenação entre os temas teóricos trabalhados e os achados empíricos presentes na amostra analisada, para, com base em um raciocínio indutivo, descobrir pistas que viessem a confirmar ou refutar a hipótese de partida.

Neste último capítulo, tabelas e gráficos fizeram a exposição quantitativa dos dados da pesquisa empírica, simultaneamente conectados a uma análise qualitativa dos argumentos utilizados nas decisões analisadas, o que possibilitou remontar as relações de poder que se articulam ao discurso jurídico e, finalmente, perquirir uma conclusão acerca de preferências institucionais que, como pensado na hipótese, projetaram o que lá se chamou de *sete representações discursivas* ou, finalmente, sete tipos retóricos manifestos na amostra analisada, por meio dos quais interesses securitários que tomam a vida em sua mera facticidade, excepcionam autoritariamente direitos políticos como o direito à moradia, com isso projetando desqualificação existencial para determinadas formas de vida.

Com vistas a contribuir com uma maior compreensão sobre até que ponto a exceção e o autoritarismo têm adentrado na comunidade política e, sobretudo, na forma como o Poder Judiciário tem cotidianamente relativizado o ordenamento jurídico normal, para descartar direitos a partir de situações de crise, como são aquelas que retratam a falta de acesso à moradia digna que atinge pelo menos 7 milhões de brasileiros, esta tese buscou responder se a amostra empírica sobre a qual ela se debruçou pode ser lida à luz dos estudos referentes à biopolítica, ao autoritarismo e aos estados de exceção produzidos junto ao Sistema de Justiça.

2 VILA SÃO SEBASTIÃO: “nós não somos o pessoal da BR!”[26]

Numa tarde de chuva intensa do dia 14 de novembro de 2019, na sala de audiências da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Juiz de Fora, da Justiça Federal da 6ª Região, junto aos atores habituais daquele seguimento formal (juiz, auxiliares da justiça, advogados e representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública), reunia-se uma comunidade ameaçada de remoção. Assistiam juntos a uma audiência em cujo andamento poderia ser definido o despejo e consequente apagamento do território que ocupam há mais de 40 anos[27]. Certamente apreensivos, tentavam entender o que lá era discutido e o que lhes reservava aquele indesejado encontro.

Em discussão, uma ação de reintegração de posse proposta em março de 2019 pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT), cumulada com pedido de demolição das construções existentes em terreno no qual está assentada a comunidade Vila São Sebastião, correspondente à faixa de domínio e área não edificável, lindeiras à rodovia BR-267, à altura dos quilômetros 112/113, no Município de Juiz de Fora (MG). Nela, o DNIT pedia a retomada liminar e consequente despejo proposto em face de 18 das aproximadamente 40 famílias ali residentes[28].

O pedido de liminar firmava-se na alegação de esbulho associado ao risco da permanência da ocupação, o que dito como vantagem processual a submeter em favor de si qualquer outra racionalidade que eventualmente fosse deduzida. Segundo o ponto de vista do DNIT, seria cabível a concessão de liminar de despejo e demolição, sem oitiva dos réus e sem previsão de alternativa habitacional às famílias despejadas, realizando-se sob o aparato de força policial, com vantagem de desobrigá-lo de guardar os pertences da

---

[26] "Nossa comunidade vai ficar conhecida como Vila São Sebastião, aqui temos uma história de vida. Nós não somos o pessoal da BR". Fala de uma moradora da Vila São Sebastião na publicação Diário da Comunidade, jornal elaborado pelo Projeto de Extensão e utilizado como recurso informativo. (Fonte: Acervo Extensão Regularização Fundiária - UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, 2018)

[27] Segundo relatórios periciais juntados ao processo de reintegração de posse, verificação de registros históricos relativos a imagens antigas de satélite e dados coletados em informações obtidas junto à Prefeitura Municipal, comparados com imagens atuais de voos de drone, a formação da ocupação na área reclamada ao longo dos últimos 40 anos teria ocorrido da seguinte forma: em 1978 havia duas edificações visíveis (no relatório juntado ao processo são tomadas como edificações quaisquer construções com telhados que podem ser residências, ainda que construídas precariamente, galpões, galinheiros, etc.) e 6 acessos construídos pelos moradores a partir do acostamento da rodovia. Em 1983, já eram 21 edificações e 10 acessos; em 2000, 48 edificações e 15 acessos; em 2007, 66 edificações e 15 acessos; em 2018, 97 edificações e 12 acessos (BRASIL, 2019d).

[28] Antes do ajuizamento da ação, por provocação do Ministério Público Federal, o DNIT providenciou o pedido de desocupação voluntária da área reclamada, expedindo notificações extrajudiciais entregues àqueles que foram localizados. Nesta fase, apenas 18 moradores foram formalmente notificados, o que fez com que o polo processual passivo fosse reduzido a 18 réus, portanto não abarcando a totalidade das pessoas residentes na Vila São Sebastião.

comunidade removida e de retirar os entulhos porventura ali remanescentes (BRASIL, 2019d).

O argumento era o de que o bem público esbulhado pelos réus, ali nomeados de *invasores* do terreno reclamado, deveria ser protegido ante sua intangibilidade absoluta, o que somado à evidente ameaça à integridade da rodovia e à manifesta condição de risco daquela situação de moradia, primeiro porque sujeitava seus ocupantes aos perigos decorrentes de uma perniciosa relação de vizinhança com o trânsito intenso de uma estrada de alto fluxo de veículos e caminhões; segundo, pelo fato de se acharem as casas assentadas em terreno abaixo do talude de corte da rodovia[29].

Não obstante a racionalidade da ação proposta restasse submetida ao argumento de preponderância da propriedade privada e consequente melhor posse por parte do DNIT, naquela tarde de 14 de novembro o que restou claro foi que outras dimensões paralelas àquela de natureza exclusivamente jurídico-processual se apresentavam para comporem o litígio. Restava ali latente a experiência da comunidade quanto ao difícil acesso ao direito fundamental à moradia. O tratamento da causa não admitiria a singularidade redutiva de uma medida liminar.

A fórmula da reintegração de posse, como prática que reduzia a realidade da ocupação do terreno à figura processual do esbulho possessório, não resistiria à complexidade do fenômeno que ela representava. A situação de pobreza da ocupação, o tempo de sua permanência contínua no local reclamado e a difícil solução de demanda habitacional que ela representava – indicadores necessariamente conectados a outras instâncias de poder –, sugeriam que o caso não poderia ser decidido apenas em vista dos parâmetros técnico-jurídicos que orientam a concessão de uma liminar. A remoção, como medida finalística, relacionava-se com o direito à melhor posse em forma de tensão.

Pesavam sobre aquela prática jurídica os limites humanitários de uma possível liminar de despejo a incidir em um contexto no qual a jurisprudência permanece ciosa dos entraves econômicos do poder público em oferecer uma solução digna de continuidade habitacional para pessoas removidas de suas casas. Como dito, outras cadeias de referência se faziam presentes e desafiavam a remoção proposta com suas peculiaridades sociais. A propriedade da faixa de domínio iria dividir centralidade com algo estruturalmente problemático em nossa conjuntura urbana: a crise de moradia e o que dela resulta em termos da reprodução de formas precárias de ocupação do solo.

[29] Talude de corte consiste na presença de maciços de solo e/ou rocha, de superfície não horizontal, resultante de algum processo de escavação executado pela ação humana (BRASIL, 2017).

Seja pela insuficiência de programas locais de aluguel social, que disponibilizem um estoque de moradias territorialmente acessíveis às pessoas despejadas; seja pelo fato dessas mesmas pessoas estarem muito aquém financeiramente de se habilitarem à lista de exigências dos programas governamentais que subsidiam à concessão de crédito habitacional[30], uma liminar determinando a retirada das famílias ocupantes poderia agravar sobremaneira a situação de insegurança habitacional que vivenciavam.

O sistema de descontinuidades e a lista de heterogeneidades que foram postas à mesa de audiência naquela tarde, revelaram a incapacidade do discurso jurídico, pautado nos estritos limites da norma legal, em realizar uma mediação eficiente de uma difícil, mas necessária interação. Sem um sistema de conexões que permitisse o intercâmbio entre o direito à melhor posse ali reclamado e a materialidade das relações de poder que se inscrevem nos níveis das políticas de acesso ao direito à moradia, a provável solução seria a saída tangencial de reduzir a complexidade do fenômeno à sua feição securitária, representada pela condição do risco.

Critérios situacionais de repulsa ao perigo passariam então a ocupar lugar de centralidade no debate, pelo que se normalizava a medida de remoção, reduzindo-a à forma prioritária de proteção à vida dos 'invasores' e à integridade da estrada. A dificuldade na abordagem do problema a partir do indicativo da ineficiência da política pública de provimento de moradia a pessoas de baixa renda e consequente estado de lesão permanente a direitos sociais, ressaltaria a natureza securitária do que se decidiu na audiência: o reconhecimento da ilegalidade da ocupação, o congelamento das construções existentes no terreno e a produção de laudos técnicos para demarcação da área compatível com a faixa de domínio a ser futuramente reintegrada (BRASIL, 2019d).

O artifício que considera o problema da vida em risco e a proteção à ordem pública

[30] Requisitos objetivos e subjetivos que permeiam os contratos de financiamento da casa própria, subsidiados pelo Governo Federal, a exemplo da adequação do adquirente a faixas de salário-mínimo e à comprovação de capacidade financeira de arcar com as prestações mensais contratadas, fora outras despesas como água, luz, condomínio, IPTU, e que tornam explícitos diversos embaraços para o acesso ao direito à moradia. O *Programa Casa Verde Amarela*, lançado em 2020, não previa em seu cardápio de opções o financiamento habitacional a pessoas que possuem renda de até um salário mínimo mensal, portanto eliminando a posição jurídica abstrata deste contingente populacional enquadrado em uma condição de pobreza ou de pobreza absoluta de se tornarem proprietários de imóveis e, por essa via prioritária de solução, resolverem suas demandas por moradia. Estabelecer conexões entre distintas e necessárias dimensões políticas tem sido a razão pela qual a jurisprudência, frequentemente, tem recolhido a mão quando instada a solucionar determinadas causas onde a realização prática do direito à moradia é reclamada por parte de um contingente populacional alijado de seus processos formais de aquisição via mercado imobiliário e, por conseguinte, submetido a remoções e despejos forçados. Essa questão acha-se discutida em artigo publicado por esta autora em coautoria com sua orientadora. Para mais informações conferir Gustin e Tavares (2021).

como valores prioritários nas demandas de remoção de pessoas de seus locais de moradia[31], não obstante evidencie, de maneira bastante compreensível, a apreciação do risco a partir de sua dimensão humana, considerando o perigo de morte e de perdas materiais que recaem sobre pessoas que ocupam áreas ameaçadas de desastres, deixa transparecer certa estratégia de dissimulação que subalterniza a questão da falta de acesso a direitos por parte daqueles que moram em lugares precários, para tangenciá-lo desde um problema que é de segurança.

2.1 Reconhecimento da existência da Vila São Sebastião: desafios vivenciados

Na luta pelo reconhecimento do território por parte do poder público, os desafios vivenciados pelos moradores da Vila São Sebastião se davam em torno de processos de indeterminação e insegurança na posse de suas casas. Desde aproximadamente os anos de 1970, a comunidade ali reside em estado de permanente conflito, visto que, tratando-se de uma ocupação não regularizada, portanto informal, conserva-se imersa em uma zona de incerteza, relacionando-se com o direito à moradia em forma de suspensão.

Situada na zona norte do Município de Juiz de Fora (MG)[32], a Vila São Sebastião, constituída majoritariamente por edificações autoconstruídas[33], nas quais empregados

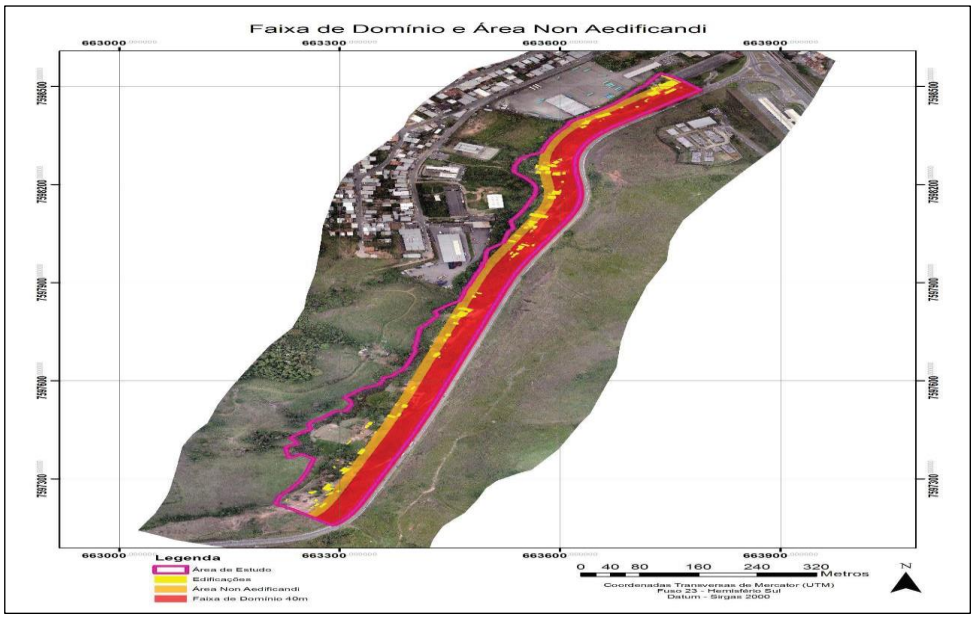
[31] O argumento que associa *ordem pública*, *invasão* e *vida em risco* para justificar medidas de despejo, é frequentemente acionado pelos tribunais do país para submeterem o direito fundamental à moradia ao crivo de uma racionalidade de tipo securitária. Em 07 de abril de 2021, um dia depois que a imprensa noticiou a morte de 4.195 pessoas em decorrência da Covid-19 (MAGENTA, 2021), a Polícia Militar do Distrito Federal, cumpria ordem de remoção proferida pelo STJ, finalizando, com o uso de violência e prisão de ativistas, o despejo de 38 famílias moradoras de uma ocupação situada em região central de Brasília. A decisão do Relator Min. Humberto Martins ressalvava a necessidade de "proteção à ordem e à saúde públicas", em razão de se tratar de uma "invasão" que crescia "assustadoramente e de forma desordenada". Admitia que o fato de promover a transferência das pessoas para abrigos públicos atendia à necessidade de "proteger a segurança da área pública invadida" e de "toda a população do Distrito Federal" dos efeitos de uma "aglomeração sem higiene", sendo assim necessária como medida de proteção contra o "perigo de propagação do coronavírus" (BRASIL, 2021c). Trata-se de um tipo de decisão que, ao julgar pedidos de remoção, relaciona ordem pública/invasão e risco/perigo, para justificar como se defende juridicamente a precarização da vida com o acionamento de afetos como o medo. Essa intervenção traumática foi a que deu ensejo ao ajuizamento, junto ao STF, da ADPF 828 (BRASIL, 2021d) que, como visto, objetivava suspender despejos e remoções durante os anos críticos da pandemia de Covid-19 (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022).

[32] Segundo a Lei Complementar Municipal nº 82, que dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano e territorial e sobre o sistema municipal de planejamento do território e revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora (JUIZ DE FORA, 2018), a Vila São Sebastião, localizada na zona norte da cidade, classifica-se como Macroárea Urbana, enquadrada na Macrozona de Expansão do Desenvolvimento Urbano (ZUM-2/Região Urbana 65/ZR1-ZR2-ZR-3 – artigo 53, X e artigo 161, I).

[33] "A autoconstrução pode ser entendida como um conceito amplo, uma espécie de "guarda-chuva" que abrange um espectro extenso da produção habitacional não-regulada, ou seja, aquela realizada sem aprovação dos órgãos públicos de licenciamento edilício e urbanístico, com a ausência de relações trabalhistas formais na construção e da participação dos profissionais da engenharia e da arquitetura, podendo ainda contar ou não com a mão-de-obra do morador." (SANTO AMORE et al, 2021, p. 412)

materiais como tijolos, tapumes, lajotas, telhas e lajes, ocupa um terreno de extensão linear de aproximadamente 1.454,95 m e área de 122.215 m² (ver Figura 01). A feição social das pessoas ali residentes é relativamente heterogênea, sendo a maioria, com renda mensal de até 3 salários mínimos[34], de perfil para cadastro no Sistema Único de Assistência Social.

Figura 01 – Mapeamento aéreo do trecho da BR-267 no qual instalada a Vila São Sebastião (faixa de domínio em vermelho; área não edificável em laranja; edificações em amarelo; em rosa o Córrego da Artilharia, afluente do Rio Paraibuna, que torna o local Área de Proteção Permanente)



Fonte: Acervo Extensão Regularização Fundiária. Universidade Federal de Juiz De Fora, 2018 (BRASIL, 2019d).

O cotidiano de desafios é marcado por necessidades elementares, tais como falta de fornecimento de água, saneamento, energia elétrica, coleta de lixo, etc., o que faz com que seus moradores mobilizem arranjos de autogestão da estrutura física do espaço com coleta improvisada de água de uma nascente existente no local, arrumações próprias para a recepção de energia elétrica, abertura de acessos improvisados ao longo da estrada para garantia de mobilidade e constituição de uma rede de solidariedade cotidiana cultivada entre vizinhos. Seguem existindo, mesmo que a despeito das carências impostas.

Tentativas de obtenção do fornecimento de luz elétrica junto à Companhia de Energia Elétrica de Minas Gerais (CEMIG) restaram frustradas devido à precariedade do território. A empresa impunha à Vila, como obstáculo ao atendimento da solicitação, o

[34] Informações do Relatório Multiprofissional de autoria do Projeto Regularização Fundiária da UFJF (UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, 2019, p. 05), juntado aos autos do processo em trâmite na Justiça Federal (BRASIL, 2019d).

fato de sua clandestinidade, tais como o de não consistir em loteamento aprovado pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, não possuir licença ambiental e não estar dotado de vias de circulação interna, tanto de pedestres, quanto de veículos.

Para viabilizar uma eventual regularização fundiária com declaração da área como Área Especial de Interesse Social (AEIS), em agosto de 2013, a titularidade do terreno em questão passou a ser investigada em processo administrativo junto ao Município que, naquela ocasião, constatou tratar-se de ocupação localizada em faixa de domínio de rodovia federal, situação ainda agravada pela condição geológica do terreno, qualificado como área de risco R4 (risco muito alto)[35]. O entendimento adotado foi então o de que a solução do problema dependeria de uma atuação conjunta dos órgãos estaduais e federais responsáveis.

Diante da complexidade do caso, o Ministério Público Estadual, em janeiro de 2015, decidiu instaurar inquérito civil, onde apontou ser a Vila São Sebastião loteamento clandestino, passível de instauração de inquérito policial para apuração da prática dos crimes previstos na Lei 6.766/ 1979, pelo que, diante da inegável titularidade da União, proprietária das faixas de domínio que integram as rodovias federais, o conflito em questão deveria ser atribuído à competência do Ministério Público Federal, o que foi feito em setembro de 2018.

Nessa instância, a busca por moradia digna, iniciada pelos moradores da Vila São Sebastião como demanda para o fornecimento de energia elétrica, assumiu uma complexidade pela qual o território ocupado passou a ser questionado em sua própria viabilidade. Perante o órgão ministerial federal, a diligência adotada foi a de determinar ao DNIT que providenciasse a imediata desocupação do terreno com a devida remoção das pessoas ali residentes.

Em janeiro de 2019, fez-se a entrega de notificações onde era dado aos ocupantes o prazo de 15 dias para saída voluntária de suas casas, iniciando-se um processo de

[35] Instada por ocasião do processo administrativo a se manifestar sobre a viabilidade da ocupação, a Defesa Civil apontou a presença dos riscos manifestos em todo o território da Vila São Sebastião, que restou classificada como área de risco R4 (risco muito alto), fundamentando seu diagnóstico no fato de o território se achar situado bem abaixo do talude de corte da rodovia, cuja declividade e falta de estabilização gerariam riscos de escorregamento de massa. Ressaltou ainda tratar-se de território incrustrado em área de preservação permanente, situado às margens de uma zona de proteção, à beira do córrego da Artilharia, curso d'água afluente do Rio Paraibuna, potencialmente inundável devido a fortes possibilidades de extravasamento do curso d'água, ainda aumentado em razão do deficiente sistema de drenagem do terreno, o que impossibilitaria, naquelas condições, qualquer medida de regularização fundiária. Tais informações consistiram em importante dado para mobilizar, junto à ação de reintegração proposta mais tarde pelo poder público, o elemento do perigo justificador da medida consistente na remoção das famílias daquela área (BRASIL, 2019d).

inspeção, com listagem dos moradores e levantamentos topográficos, o que feito não para o fornecimento de energia elétrica como era ali esperado, mas para a documentação de uma iminente ação de reintegração de posse.

A inadequação fundiária do território descolou-se da questão social a ela subjacente, passando doravante a ser tratada como um problema jurídico reduzido à prática do esbulho possessório. A partir dali, a comunidade passava a conviver com uma intervenção estatal fragmentada, porque descolada da capacidade do município de promover o seu reassentamento, e não socializante porque, assumindo traços técnicos hierárquicos e assimétricos, lançava mão de um cálculo estratégico pelo qual a vida das pessoas atingidas e a materialidade econômica do território reclamado não se conectariam ao problema da falta de acesso ao direito à moradia.

O fator mais frágil desse cálculo, a vida alijada dos processos de inserção no mercado imobiliário e empurrada a autoproduzir seus próprios territórios de moradia em lugares desprezados pelo mercado de terras, torna-se o alvo privilegiado desses dispositivos de controle das formas de uso e ocupação do espaço urbano, com força de moldar à sua lógica corretiva a vontade soberana da Constituição Federal.

2.2 Vila São Sebastião e produção espacial: atores e processos

Inegável que o problema de moradia manifesto no caso em estudo mostrou-se ser estruturalmente vinculado à associação de dois elementos preponderantes: primeiro, a constatação de que quem constrói em área de risco assim o faz porque não tem onde morar e, segundo, o fato da omissão do poder público, em seus três níveis federativos, em fiscalizar os processos de enraizamento de ocupações em locais inadequados à habitação, tais como as faixas de domínio de rodovias, e em investir seu orçamento[36] em alternativas compatíveis com soluções definitivas aos problemas de irregularidade fundiária que a primeira constatação apresenta.

[36] Na área do urbanismo, a execução financeira de 2019 teve gastos de 56% em relação ao autorizado (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2019b, p. 20). No caso do Ministério das Cidades, entre 2015 e 2016 (sendo 2016 o ano que serviu de base para a Emenda Constitucional 95/2016), a redução dos recursos destinados à pasta foram de cerca de 70%. Para se ter uma ideia da dimensão da queda nos investimentos sociais na área da infraestrutura urbana, de 44 bilhões destinados em 2015 à pasta do Ministério das Cidades, autorizou-se o crédito de 12,15 bilhões em 2019, não necessariamente gastos em sua totalidade (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2019, p. 85). Já entre os anos de 2019 e 2020, sob a alçada do Ministério do Desenvolvimento Regional, a redução foi drástica: dos 7,76 bilhões autorizados em 2019, houve uma queda para 5,40 bilhões previstos para 2020 (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2020, p. 86).

Foi nesse contexto de omissões históricas, sintomatizadas pela situação de insegurança habitacional dos moradores da Vila São Sebastião, que em 2018 a Universidade Federal de Juiz de Fora iniciou um projeto de extensão onde promoveria a atuação participativa da comunidade com professoras, alunos e alunas das Faculdades de Arquitetura e Urbanismo, Direito, Serviço Social e Engenharia da UFJF. A ideia era pensar a condição urbana específica daquele território, com o objetivo de realçar as necessidades de moradia da comunidade, intensificando suas especificidades, investigando o potencial habitacional do lugar já habitado e, por fim, apresentar ponderações que pudessem subsidiar o poder público no oferecimento de soluções viáveis para a contenção do estado de indignidade ali vivenciado há anos (GUEDES, 2018).

De início, especulou-se sobre a possibilidade de permanência segura dos moradores naquele mesmo local onde já enraizados laços de sociabilidade, pertencimento territorial, uso da terra para o sustento próprio e trajetos urbanos diários. Todavia, tal nível de solução não poderia ser aventado sem o contraponto jurídico do impedimento legal à ocupação em faixas de domínio e o problema do risco[37].

Entretanto, a ameaça de despejo, surgida no início do ano de 2019, ingressou como um acontecimento de ruptura que exigiu, em relação ao planejamento inicial, a reorganização de objetivos para interpretações alternativas àquela via de solução radical inesperadamente apresentada pelo DNIT. O pedido de remoção proposto judicialmente representava uma virada de chave para o engendramento de práticas de contrapoder que antagonizassem o essencialismo assimétrico e generalizante de um pedido de proteção possessória ajustado à pauta fria do direito soberano, "focado em julgar e condenar, negar e rejeitar" (LEMKE, 2017b, p. 86).

O desafio agora era construir uma crítica pautada na experiência da comunidade e na compreensão prévia de que a leitura eficiente daquele fenômeno pediria uma combinação complexa entre práticas e atores e que, a todo tempo questionando suas próprias racionalidades, produzisse efeitos de acesso democrático a um direito de

[37] No contexto das atividades de extensão, sobressaiu-se inicialmente a ideia de que a abordagem do caso se daria em torno da construção de um projeto de regularização fundiária, pensado a partir da ideia de redução do tamanho da faixa de domínio e da faixa não edificável, o que autorizado pela lei nº 13.913/19. A metodologia de ação se desenvolveria em quatro eixos: 1) o Direito realizaria estudos sobre o procedimento da regularização fundiária de interesse social (Reub-S), previsto na lei nº 13.465/2017 e a redação técnica de projeto respectivo a ser apresentado em cartório; 2) o Serviço Social, faria pesquisas sobre o perfil socioeconômico da comunidade e suas formas de vida, com produção de relatórios detalhados; 3) a Engenharia, faria o levantamento técnico das condições físicas, geológicas e ambientais do local, também com produção de relatórios; 4) a Arquitetura e Urbanismo, confeccionaria um projeto arquitetônico de urbanização da área (saneamento, arruamento, colocação de faixas de proteção e *guard rail* na rodovia, instalação de radares, requalificação das edificações, etc.).

inquestionável carga fundamental: morar dignamente. Impunha-se a necessidade de construir uma estratégia defensiva pela qual o pedido de remoção se tornasse palco não da expressão de um poder exercido por uma dominação hierarquizante tradicional, mas por uma racionalidade relacional e crítica que, reproblematizando a si mesma, pudesse repensar seu procedimento, veiculado no limitado espaço cognitivo de uma demanda de reintegração de posse, para fazê-lo interagir com a questão do acesso ao direito à moradia digna e segura ali latente.

> De certo modo, a ideia de um direito relacional aponta para uma obrigação ética que assume a forma na qual o sujeito autoriza a si mesmo: "A crítica é o movimento pelo qual o sujeito se dá o direito de interrogar a verdade sobre seus efeitos de poder, e o poder sobre seus discursos de verdade" (1997a: 47). Sob essa luz, os direitos são definidos como uma prática e como uma habilidade factual de demandar direitos. (LEMKE, 2017c, p. 97)

Essa razão relacional, em sua essência fundamentalmente insurgente e questionadora do privilégio da verdade e dos efeitos de poder que se produz por exemplo na prática judicial[38], é sobretudo histórica. Diz-se aqui histórica, não no sentido de ser ela uma reconstrução linear, progressiva e totalizante de um dado fenômeno, mas trata de uma historicidade mais próxima à noção foucaultiana de *acontecimento* (CASTRO, 2016a, p. 204) – "o sujeito situado na história, esta compreendida não como um dado sequencial unitário, mas como um espaço de rupturas que o autor [Foucault] definirá como acontecimento" (TAVARES, 2017, p. 126).

"Acontecimentalizar" é assumir a precaução metodológica de pensar, sob um paradigma não uniformizante, o fenômeno pesquisado desde as condições materiais reunidas para a sua existência. A história é buscada não na hierarquia de uma ordem sucessiva e progressiva de fatos, mas nas regularidades dos discursos e práticas sociais, em suas descontinuidades e rupturas, ou mesmo em suas conexões ou derivações, ou seja, acontencimentalizar é buscar entender "Em que quadro, de cronologia ampla, podem ser determinadas sequências distintas de acontecimentos?" (FOUCAULT, 2012, p. 9).

Determinados acontecimentos históricos tornam-se então fundamentais para

[38] A ideia de que o direito é dispositivo de relações de poder parte da distinção acerca da concepção tradicional e essencialista do poder, exercido seja pelo consenso contratual, seja pela dominação de uma classe sobre outra e da revisão desta noção feita pela analítica do poder proposta no pensamento filosófico de Michel Foucault – "Por um lado, Foucault frequentemente é deveras crítico de um discurso dos direitos que aparece ligado ao conceito de política como soberania, que esconde, assim, as tecnologias e as racionalidades de governo" (LEMKE, 2017c, p. 95). Foucault defende que a leitura jurídico-discursiva, pretendendo ser hegemônica, abarca todavia somente parcialmente esta figura complexa que é o exercício de um poder sobre a vida. Sugere o autor que a leitura mais adequada destas relações de poder se dá pela via da compreensão de um poder direto sobre a vida, que age sobre ela criando-a como um dado político, portanto um poder biopolítico.

problematizar o passado com vistas a entender o presente e montar a cena arqueológica da remoção proposta contra a Vila São Sebastião. Assim, o olhar arqueológico acontecimentaliza a formação espacial da cidade de Juiz de Fora, ajudando a entender como determinadas práticas são fabricadas historicamente, o que permite tornar visível como a cidade vai demarcando, ao longo do tempo, seu caráter de centro urbano, reforçando importantes traços de índole econômica, social, cultural e historicamente constituídas, mesmo que a despeito do empobrecimento de uma determinada parcela periferizada, que passa a habitar lugares cada vez mais precários e insalubres.

Busca-se distinguir, na superfície dos elementos da história local, como eles evidenciam indícios de práticas de poder que se repetem ou não no contexto atual do espaço urbano; sobre como hoje tais práticas que são fabricadas dentro de uma estrutura de poder que, além de social, também é discursiva, se cristalizam dentro de um padrão de normalidade, a ponto de produzirem junto ao discurso jurídico efeitos de verdade.

Trata-se de uma espécie de escavação, orientada por uma arquegenealogia de acontecimentos históricos[39] que vai buscar nas relações de poder agrupadas na construção do espaço urbano da cidade de Juiz de Fora, como elas deixam seus vestígios nos fenômenos atuais. O que é importante nessa historiografia é aferir em que medida condições históricas do passado são recorrentes no modelo espacial presente[40], impondo seus traços na estrutura física da cidade, na concentração espacial de uma pobreza urbana marginalizada em áreas de moradia precária e de risco e na consequente naturalização de práticas discriminatórias de enfrentamento dessa realidade que passam a ser pensadas não como algo intrínseco à dinâmica espacial local, mas como uma prática de culpabilização e banimento, construída ao longo do tempo e repetidamente naturalizada por relações de poder.

---

[39] A arquegenealogia é um método que "problematiza o passado a fim de desvelar suas camadas arqueológicas e se volta para uma aguda crítica do presente" (GREGOLIN, 2004, p. 20). Segundo Gregolin, "A genealogia busca descontinuidades (em vez do contínuo); recorrências e jogo (em vez de progresso e seriedade). Ela busca a superfície dos acontecimentos, os mínimos detalhes, as menores mudanças e os contornos sutis: observado à correta distância, há uma profunda visibilidade nas coisas. No fundo, tudo é interpretação e a genealogia conta a história dessas interpretações, criadas e impostas por outras pessoas e não inerentes à natureza das coisas" (GREGOLIN, 2004, p. 21).

[40] Milton Santos (2013) salienta que as condições físicas materiais conformadoras dos arranjos espaciais na cidade – e não só o seu perfil socioeconômico – têm participação fundamental na geração de pobreza urbana: "A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial" (SANTOS, 2013, p. 10).

2.2.1 O espaço urbano de Juiz de Fora: uma proposta de *acontecimentalização*

Ainda no século XVIII, é nas margens do *caminho do ouro* que Juiz de Fora se impõe estrategicamente na rota de produção de riquezas que ligava o trajeto demarcado entre as minas e os portos que as levariam à Metrópole. Um caminho que, semelhantemente ao papel que hoje é desempenhado pelas rodovias, era muito cobiçado devido ao fato de se apresentar como um trajeto acessível de largo fluxo a pessoas e ao comércio de mercadorias diversas, tendo sido, já naquela época, cuidadosamente vigiado, com seu traçado controlado para impedir invasões, contrabando de riquezas minerais e facilitar a cobrança dos impostos pertencentes à Coroa.

A ocupação dos caminhos setecentistas, abertos na época da mineração, já obedecia a essa lógica de uso do espaço para o controle da atividade de exploração e escoamento de riquezas. A infraestrutura mínima pela qual demandavam os passantes, o vai e vem dos mineiros com animais de carga e coletores de impostos, tornaram as margens da estrada também um importante nicho para o exercício da atividade lucrativa, portanto também sujeita ao controle dos poderes locais, sobretudo para aqueles que, sob a permissão da metrópole, se instalavam como comerciantes, donos de estalagens e fazendeiros em suas margens (CARRARA, 2007, p. 151).

Essas ocupações à beira da estrada se davam sob o regime de concessões de sesmarias que serviriam ao plantio e comercialização de gêneros alimentícios, ao povoamento e ao pagamento de tributos. A terra, trabalhada pela mão-de-obra escravizada era o prêmio oferecido aos donatários em troca de serviços prestados (descobertas de minas, aberturas de picadas, abastecimento da rota do ouro, etc.). Atendia a um regime de contrapartidas pelo qual a Coroa oferecia aos pioneiros escravistas daquelas passagens sua retribuição pela abertura e desbravamento do Caminho Novo[41].

[41] O primeiro caminho aberto, chamado *Caminho Velho* ou *Boca das Minas*, atravessando a Serra da Mantiqueira, além de "proporcionar a quem nele se aventurasse um tormento à parte" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 186), tinha o inconveniente de demandar que parte de seu trajeto fosse feito de barco, numa perigosa travessia da Baía de Guanabara, para chegar até o porto, o que submetia a atividade de exploração do ouro ao perigo de naufrágios e ataques de piratas e corsários. Isto fez com que o traçado de outro caminho que encurtasse as distâncias entre as minas e os locais de escoamento do ouro fosse idealizado. O *Caminho Novo*, mais seguro e mais fácil de ser monitorado, aos poucos permitiu o trânsito direto de pessoas, animais e cargas entre a região das minas e o Cais dos Mineiros, hoje Praça XV no Rio de Janeiro (POLLIG, 2017, 33-46). Para Rafael Straforini (2012, p. 91), a abertura da estrada do ouro, a partir de um caminho novo mais rápido e seguro, respondia ao interesse de desbravadores "[ante a] possibilidade de grandes lucros com o comércio em trânsito que se realizaria no caminho novo e da apropriação de seu território via concessões de sesmarias e demais mercês. Assim nascia o mais importante Caminho Real do Ouro, o Caminho Novo, ligando diretamente e em linha reta a cidade do Rio de Janeiro ao interior aurífero".

Às margens do Rio Paraibuna e sob o contexto das atividades econômicas que se desenvolveram literalmente ao longo do caminho do ouro, profundamente marcadas pelo escravismo, patriarcalismo e grandes latifúndios[42] e sedimentada em práticas fundiárias que desencadearam "um processo de apropriação de terras e, consequentemente, relações sociais de propriedade acerca da questão do direito colonial" (POLLIG, 2017, p. 48), nasceu e cresceu a cidade de Juiz de Fora, antes Vila de Santo Antônio do Paraibuna[43]. As condições materiais e históricas para seu enraizamento como Vila foram incrementadas pela posterior construção da *Estrada Nova*[44] que tornou o então Caminho Novo mais acessível a carroças (DUQUE, 2019, p. 32).

A condição de polo cafeicultor e entreposto comercial da Zona da Mata Mineira impulsionou a infraestrutura da cidade que, de Vila a Distrito de Santo Antônio de Juiz de Fora, em 1850 conquistou autonomia política, quando se desmembrou de Barbacena. Desenvolvendo-se em prol de atividades econômicas exercidas às margens da Estrada Nova e recebendo mais tarde outros eixos de expansão (Estrada União e Indústria que ligava Petrópolis a Juiz de Fora e Ferrovia Pedro II), Juiz de Fora tornava-se ponto estratégico de escoamento de produção da região até a zona portuária do Rio de Janeiro. Aproximadamente 68% do café produzido em Minas Gerais passava pela estrada (DUQUE, 2019, p. 40).

No final do século XIX, fatores como a abolição do regime de escravidão[45] – o trabalho escravo virava um investimento caro com a proibição do tráfico e o suprimento

---

[42] "Quando se aproximava o período de apogeu do ouro, já estavam instaladas fazendas de abastecimento, tanto nas "abas das Minas", a fronteira entre a região mineradora e o sertão, quanto nas margens do rio das Velhas. [...] Isso demonstra que, desde o início, constituiu-se ali um mercado interno estimulante para o desenvolvimento da produção agrícola e da pecuária." (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 193)

[43] Quanto à concessão de sesmarias na antiga Vila de Santo Antônio do Paraibuna, historiadores entendem que "o baixo valor venal de tais sesmarias e o prestígio que elas conferiam aos seus detentores junto às autoridades coloniais possibilitaram que na segunda metade do século XVIII a atual área central da cidade se tornasse parte integrante de um único grande latifúndio, primeiro sob o domínio de Antonio Vidal e seus filhos e depois sob o controle de Antônio Dias Tostes, que após 1812 se tornou o senhor deste imenso patrimônio territorial, composto por diversas fazendas e um significativo número de terrenos incultos – terrenos estes que só serão explorados com maior intensidade com a gradativa formação de unidades cafeeiras no povoado e em suas redondezas". (OLIVEIRA, 2006, p. 1)

[44] A Estrada Nova foi fundamental para fortalecer as atividades comerciais exercidas em torno da propriedade das terras que margeavam o caminho da mineração. Permitiu o enriquecimento dos donos de latifúndios, contribuindo para a formação da antiga Vila, com a construção de vias internas de circulação e com atividades organizadas em torno de uma dinâmica central, assim produzindo condições favoráveis para o desenvolvimento, já no século XIX, da cafeicultura.

[45] "Minas Gerais era a maior província escravista do país e Juiz de Fora abrigava a maior população escravizada de Minas Gerais. Como em todo o país, nessa época, a mão-de-obra maciçamente utilizada, era a escrava, tanto que em determinados lugares havia mais escravos que livres. Em 1855, Juiz de Fora possuía uma população de 6.466 habitantes, desses, 2.441 eram livres e 4.025 eram cativos. Contudo, esses números começam a decair a partir da introdução da mão-de-obra imigrante na região, cujo intuito não divergiu das outras cidades, como a de São Paulo." (DE JESUS BARRETO, 2010, p. 195)

interno dessa ‘demanda’ duplicava o preço da ‘mercadoria’ (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 463) – e a especialização da mão-de-obra rural cafeicultora, preenchida por imigrantes adaptados às exigências introduzidas pelas transformações econômicas do capitalismo industrial (FERNANDES, 2013, p. 124), produziram um ‘branqueamento’ urbano, causado pela expulsão de pretos libertos[46] que, agora massa desempregada e afastada dos espaços urbanizados e centrais, ingressava nos processos de disputa pelo território[47], disputa essa que, dada a natureza da reprodução capitalista do espaço urbano, iria encontrar no mercado de terras o seu árbitro.

A passagem para o século XX marcou a modernização da cidade com obras e planos de saneamento influenciados por um ideal higienista, típicos de urbanismo progressista[48]. A questão da moradia ingressava nesse cálculo que visava a segurança e a salubridade, mobilizando um controle mais rigoroso das habitações coletivas e moradias populares (DUQUE, 2019, p. 133). Industrializando-se precocemente, a cidade de Juiz de Fora diversificava suas atividades econômicas para além da produção do café, o que possibilitou a formação de uma burguesia industrial local e uma maneira de produzir o espaço[49] segundo um tipo de diferenciação que priorizava uma “sociabilidade branca”

[46] “O Brasil foi o único país latino-americano a participar do I Congresso Internacional das Raças em julho de 1911, e enviou para Londres o então diretor do Museu Nacional do Rio de Janeiro, João Batista de Lacerda. Por lá, o cientista apresentou um artigo intitulado “Sur les Métis au Brésil”, com conclusões insofismáveis: “É lógico supor que na entrada do novo século os mestiços terão desaparecido no Brasil, fato que coincidirá com a extinção paralela da raça negra entre nós”. O texto apostava, a partir de argumentos biológicos e sociais, num futuro branco e pacífico, com os negros e mestiços desaparecendo para dar lugar a uma civilização ordenada crescentemente branqueada. Porém, a tese do cientista seria recebida de maneira pessimista no país, mas não pelos motivos que podemos imaginar. Ao contrário, julgava-se que um século era tempo demais para que o Brasil se tornasse definitivamente branco.” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 578)

[47] As condições de possibilidade dessa disputa irrompem historicamente com a abolição do regime formal de escravização e a introdução de um regime de proteção jurídica da propriedade privada. A Lei de Terras, de 1850, extinguindo o antigo regime de doação ou concessão de terras pela Coroa, passa a priorizar a titulação em detrimento da mera ocupação, possibilitando a oposição do domínio da terra pelo colonizador em face do ex-escravizado, agora pobre e desterrado. A propriedade privada passa a ser assegurada como um direito oponível às ocupações e, em um país de latifúndios agroexporadores, servia para “desestimular os pequenos agricultores ligados à subsistência e impedir a aquisição de terras pelos futuros imigrantes" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 461-462)

[48] O urbanismo progressista é corrente do urbanismo que reivindica modelos de urbanização inspirados em fórmulas de padronização e funcionalidade para as cidades a exemplo de uma máquina: “A metáfora da máquina, na realidade, seria aplicada, no limite, a toda a cidade, a qual também deveria “funcionar” como uma máquina. Não é à toa que, ao lado da preocupação com a higiene, a obsessão com a ordem base da harmonia social, seja um dos pilares do projeto de modernização das cidades preconizado pelos modernistas”. (SOUZA, 2003, p. 126)

[49] Durante a construção da Estrada de Ferro, operou-se a demolição de casas e a remoção de ex-escravizados e da pobreza local para lugares mais afastados. No início dos novecentos, a cidade vivenciou ainda a construção e funcionamento da primeira usina hidroelétrica da América do Sul e com ela a fundação da Companhia Mineira de Eletricidade S/A, que muito contribuiu para a intalação de iluminação pública, alimentação de linhas de bonde e das fábricas que proliferaram em Juiz de Fora, o que a fez ser chamada de *A Manchester Mineira*. (DUQUE, 2019, p. 94).

(SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 466).

As construções em determinadas áreas de maior e melhor infraestrutura na cidade passavam a atender padrões importados da Europa e copiados no Rio de Janeiro, o que encarecia o processo de edificação, promovendo mais deslocamento e periferização da população de baixa renda para locais mais afastados da cidade 'formal'[50].

Higiene, funcionalização e 'elitização' do espaço desencadearam processos de reconfiguração da cidade e sua expansão em vilas operárias (DUQUE, 2019, p. 136) e, mais tarde, em loteamentos feitos por grandes proprietários de terras, o que contribuiu para a formação de bairros suburbanos destinados à classe trabalhadora. A questão da moradia e de sua localização virava nicho de investimento para o capital; a construção de casas populares para compra e aluguel provocavam a expansão da cidade, que ia se territorializando conforme o poder aquisitivo de seus moradores (DUQUE, 2019, p. 188).

A partir dos anos 30, com o fim da República Velha e a hegemonia da cafeicultura em declínio, opera-se a novidade da industrialização pela qual a cidade de Juiz de Fora torna-se polo atrativo de investimentos e também de deslocamentos internos[51]. Quanto maior o crescimento dos setores do comércio, indústria e serviços, maior a demanda por moradia e mais valorizados os locais assistidos por investimentos públicos. Em contrapartida, a valorização desses espaços de exclusividade acarretara o encarecimento do estoque de residências disponíveis e sua incompatibilidade em relação ao excedente de pobreza local.

O resumo dessa trajetória histórica compreensiva dos fatores que contribuíram para a expansão da cidade de Juiz de Fora e dos padrões de insegurança habitacional presentes no município não se distingue das contradições presentes no cenário brasileiro[52]. Lúcio Kowarick aponta nesse processo de produção capitalista das cidades

---

[50] Diversas resoluções municipais dificultavam a construção de novos edifícios como, por exemplo as Resoluções nº 347, de maio de 1893 e nº 706, de fevereiro de 1916, que impunham padrões construtivos diferenciados à região central da cidade, criando zonas de exclusividade dotadas de regras diretamente atreladas ao poder aquisitivo de quem pudesse construir com maior recurso financeiro, tais como número de janelas, altura das edificações, metragem do terreno, etc., o que efetivamente produziu sobremaneira um regime de diferenciação espacial a partir da lógica da acumulação capitalista, o que, sem dúvida acarreatava a expulsão de operários para a periferia da cidade (DUQUE, 2017, p. 173).

[51] Segundo dados do IBGE (2019b), nos últimos 50 anos Juiz de Fora torna-se polo regional da Zona da Mata mineira, dobrando o número de sua população que salta de 238.510 para 573.285 habitantes, onde inserida uma massa migrante, atraída para os setores de serviço, comércio e indústria, fato que impacta a capacidade do Município em absorver a demanda habitacional decorrente desse aumento demográfico.

[52] O Mapa Rápido Participativo de Juiz de Fora (ONU HABITAT; PREFEITURA DE JUIZ DE FORA, 2023, p. 23), em um diagnóstico estruturado a partir de informações sobre temas ligados à estrutura urbana da cidade e sob uma metodologia de indicadores temáticos avaliativos onde aplicadas notas entre 6 e 0, apresenta dados que dão conta da presença concomitante de territórios na cidade com pontuação que os

um efeito determinante sobre a configuração da estrutura urbana brasileira, sobretudo quanto à transferência do custo de moradia para o trabalhador e do custo dos serviços de infraestrutura urbana para o Estado: "Desse momento em diante, as vilas operárias tendem a desaparecer e a questão da moradia passa a ser resolvida pelas relações econômicas no mercado imobiliário" (KOWARICK, 1993, p. 35).

A Vila São Sebastião, estruturalmente vinculada à história desses processos de exclusão e diferenciação[53], torna-se produto desse jogo que é alimentado por uma rede polimorfa de poderes (econômico, jurídico, político, etc.), que capilarizam os aparelhos de Estado a ponto de neles naturalizarem a compreensão de que os custos de moradia devem ser creditados ao trabalhador e a qualificação do espaço urbano deve se dar segundo sua vocação em produzir lucro ao hoje cada vez mais fortalecido mercado de imóveis e da construção civil.

2.3 Vila São Sebastião e o risco judicializado

O ajuizamento da ação de reintegração de posse, inicialmente tomado como acontecimento com forte propensão a interditar todo o debate em torno da ideia de requalificação da área, mobilizou junto à equipe de extensão um tipo de articulação com a comunidade que se realizou em dois campos de ação distintos: 1) a busca por um diálogo junto aos órgãos administrativos, com vistas a orientar uma agora improvável regularização fundiária, ou mesmo a disponibilidade de terreno para reassentamento da comunidade em local próximo ao território ocupado; 2) a defesa da ocupação perante as instâncias administrativas e judiciais em processo no qual os moradores da Vila São Sebastião agora figuravam como réus.

Nesses dois campos de ação, o desafio posto gravitava sobretudo em torno da narrativa da desqualificação territorial que se construía através de um discurso que tinha em seu favor a prerrogativa da neutralidade técnico-científica (a propriedade da União e o risco que representava a permanência de moradias na área reclamada). A defesa da

qualificam como aqueles que apresentam "condições mais adequadas" (notas acima de 5,5) e outros, que retratam tipos de vulnerabilidades pontuadas entre 1,5 a 2,5.

[53] Para a produção do Plano Municipal de Habitação do Município de Juiz de Fora, pesquisas empreendidas entre nos anos de 2006 e 2007 pelo Centro de Pesquisas Sociais da UFJF diagnosticaram no município um déficit habitacional de 23.359 moradias (TOLEDO, 2012, p. 132). O Plano apresentou também dados de um grande contingente de inadequação domiciliar em AEIS, onde 6.999 domicílios aguardavam regularização fundiária, 6.231 precisavam receber investimentos de infraestrutura e 333 tinham indicação de remoção (UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, 2007, p. 18).

permanência da Comunidade na área iria então ter que lidar com dois argumentos criminalizantes daquela forma de ocupar o espaço: *a ordem pública*, ameaçada pela ocupação de uma área cuja função é a de circulação de automóveis e mercadorias; *a invasão* de uma posse reclamada e justificada em termos legais; a condição do *risco* a recair sobre todo o terreno, abonando a completa extirpação das casas ali edificadas. Essa narrativa tinha o medo como seu afeto indutor e a urgência como seu correlato político[54].

Apresentava-se assim uma demanda inscrita no gênero das ações possessórias, previstas entre os artigos 554 e 568 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a), que tinha como escopo unicamente proteger a posse daquele que a requeria sob a alegação de que foi dela esbulhado há menos de 1 ano e um dia, ou seja, alegando condição de "posse nova"[55], associada ao fato de ser o melhor possuidor do bem reclamado (BUENO, 2018, p. 566). O que o ajuizamento da ação possessória visava proteger era o esforço imediato do DNIT em proteger a integridade de seu direito à posse do trecho da estrada ocupado há mais de 40 anos pela comunidade residente na Vila São Sebastião.

Buscando justificar a ascendência da melhor posse sobre qualquer defesa eventualmente deduzida, o pedido de remoção, proposto na ação de reintegração de posse ajuizada sob o rito especial, pedia, sem a oitiva dos réus e com o auxílio de aparato policial, a concessão de liminar de demolição em favor do DNIT, com vantagem de desobrigá-lo da guarda dos pertences da comunidade e da retirada de entulhos. Todavia, o reconhecimento da inexistência do *periculum in mora* em decisão preliminar[56],

---

[54] Transcrição do pedido inicial deduzido pelo DNIT na Ação de Reintegração de Posse movida contra os moradores da Vila São Sebastião: "No mérito, o julgamento de procedência do pedido, com a condenação da parte ré a desocupar a faixa de domínio rodoviária, demolir ou retirar as acessões na área pública e na faixa não edificante, extraindo todos os sobejos e outros bens da faixa de domínio e área não edificante, sem direito de retenção ou de indenização por benfeitorias, com a consequente reintegração do DNIT na posse do bem público, eximindo-se a autarquia de guardar os bens da parte ré ou retirar os remanescentes da demolição". (BRASIL, 2019d)

[55] Visando proteger genericamente a posse e não a propriedade, a ação possessória orienta-se pelo procedimento especial ao menos em sua fase inicial, deixando de seguir as regras do procedimento comum e assim estreitando seu limite cognitivo preliminar com vistas à concessão liminar da respectiva proteção possessória, que pode se dar sem a oitiva da parte adversa, desde que presente o requisito da "posse nova", devidamente comprovado documentalmente ou por testemunhas ouvidas em audiência de justificação prévia. Destinada a resguardar o esforço imediato do melhor posssuidor quando ele alega e comprova ter sido recentemente molestado em seu direito à posse, a ação possessória não cuida, por outro lado, em tutelar, ao menos dessa forma especial, a desídia ou o desleixo do possuidor que deixa trancorrer, sem qualquer resistência, mais de 1 ano e 1 dia (posse velha) de qualquer ato lesivo daquele seu direito (esbulho ou turbação).

[56] Transcrição da decisão liminar proferida nos autos da Reintegração de Posse: "Compulsando os autos, percebo que as ocupações em questão foram constatadas pelos órgãos de controle desde 2016, tratando-se, portanto, de ação possessória sujeita ao procedimento comum ordinário, nos termos do art. 558, parágrafo único do CPC. Assim, a parte autora não faz jus a liminar prevista no art. 562 do CPC, devendo demonstrar, para obtenção da medida, que se fazem presentes os requisitos autorizadores da tutela provisória de urgência (probabilidade do direito e perigo de dano ou resultado útil ao processo). *In casu*, a probabilidade do direito

alterando o procedimento da demanda possessória e tratando-a como ação inserta no rito processual comum, deu-se motivada pela constatação de que a posse reclamada não se tratava de posse nova.

O que isto queria dizer é que, a eventual concessão de liminar ficaria agora submetida a um escrutínio mais apertado, ou seja, à presença de elementos configuradores de uma tutela antecipada e que se respaldam na presença da fumaça do bom direito e no fato do perigo da demora, observando o disposto nos artigos 294 a 311, também do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a), ambos agora necessariamente cumulados para o deferimento da tutela pretendida antes do evento da sentença de mérito[57]. Ou seja, o tempo de existência da ocupação, associado à desídia dos órgãos públicos em fiscalizar e manter a integridade da estrada, evitando imediatamente a ocupação de suas margens, por ora, afastava o requisito autorizador da liminar reintegratória nos moldes processuais em que requerida.

Tal nível de compreensão do estado de fato do litígio, que resultou na prejudicialidade do pedido de liminar, apresentou-se como a chance de trazer para o processo o exame de outros elementos para além daqueles apresentados sob o argumento da *ordem pública violada*, da *invasão* e do *medo do risco*: o problema de falta de acesso à moradia que emerge daquela realidade; os projetos de vida das pessoas ali residentes há décadas; a possibilidade de que a remoção, sem um plano de reassentamento condizente com a preservação do direito à moradia digna, poderia apenas resultar na troca de uma situação de risco por outra.

Passava-se ao desafio de inserir, no universo daquele debate baseado em dados puramente técnicos, a materialidade de um conflito fundiário que se apresentava como resultado de importantes indicadores políticos, sociais e históricos, representados pela privação de acesso a formas dignas de habitação e pela falta de alternativa habitacional por parte de quem mora em áreas de risco.

Quando Milton Santos (2013, p. 106) pensa a questão sobre como as pessoas

---

alegado faz-se visível, em razão da qualidade do DNIT para figurar no polo ativo da presente ação e da detecção do esbulho possessório perpetrado. Todavia, inexiste periculum in mora, na medida em que a dita autarquia só recorreu ao Poder Judiciário anos após a invasão. (BRASIL, 2019d)

[57] De fato, o artigo 558, parágrafo único, do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a) estabelece que decorridos mais 1 ano e 1 dia da data do esbulho ou turbação (posse velha), embora o litígio não perca sua natureza possessória, seu tratamento processual dispensa o rito especial, devendo assumir natureza procedimental comum, pelo que o deferimento de uma liminar do tipo satisfativa, como é aquela que antecipa os efeitos práticos da sentença de mérito, restaria a cargo da presença de elementos autorizadores de uma tutela antecipada, sujeitos portanto, ao menos neste caso, à cumulação do perigo e da verossimilhança do direito alegado.

ocupam os espaços na cidade, o autor aponta a presença de determinadas *exigências funcionais* que decorrem de um jogo de disputas orientado por dois movimentos convergentes: "a superposição de um *sítio social* a um sítio natural; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização". Santos assinala então que esse jogo impõe à análise da dinâmica de produção do espaço a necessidade de uma *interpretação abrangente* dos elementos que sinalizam a formação das cidades brasileiras, tomando-as como produto de relações sociais e processos socioeconômicos que marcam suas condições materiais, estrutura física, forma, conteúdo e conexão de sentidos.

> A cidade, onde tantas necessidades emergentes não podem ter resposta, está desse modo fadada a ser tanto o teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções. Essas, para se tornarem efetivas, supõem atenção a uma problemática mais ampla, pois o fato urbano, seu testemunho eloquente, é apenas um aspecto. Daí a necessidade de circunscrever o fenômeno, identificar sua especificidade, mensurar sua problemática, mas, sobretudo, buscar uma interpretação abrangente. (SANTOS, 2013, p. 11)

Esse regime de superposição sugerido por Santos vai ao encontro da forma com que foram propostos os estudos promovidos pela equipe de extensão da UFJF. O retrato da ocupação da Vila São Sebastião precisava ultrapassar sua feição meramente deturpadora da ordem pública, para se conectar a pontos de vista mais abrangentes. O desafio seria fazer com que tais pontos de vista pudessem ser enunciados junto às esferas formais de produção de sentido, nelas surtindo seus efeitos práticos.

A participação da equipe de extensão na audiência realizada do dia 16 de maio de 2019 foi então estratégica. A partir dali, decidiu-se que o processo seria suspenso por seis meses e a Universidade figuraria como mediadora na busca de soluções menos traumáticas para o conflito.

As ações que seriam desenvolvidas, em diálogo permanente com a comunidade e a administração pública, tinham em vista critérios que respeitassem a permanência da Vila no perímetro do território ocupado, a atenção ao direito à informação sobre todas as questões relacionadas ao despejo proposto, o resguardo a um tratamento não discriminatório em relação aos planos de vida das famílias afetadas e o oferecimento de solução habitacional definitiva em caso de uma eventual remoção[58].

[58] Registro encontrado nos autos da Ação de Reintegração de Posse (pronunciamento judicial que, na audiência realizada em 16 de maio de 2019, determinou a suspensão do processo por 6 meses) "Tendo em vista a possibilidade de solução amigável do litígio, inclusive ante a repercussão social decorrente da desocupação forçada de área que, aparentemente, está ocupada por longo prazo, por grande número de famílias, mostra-se conveniente a suspensão do feito, que conta, inclusive, com a concordância da parte Ré. Conveniente, inclusive, para o DNIT, que, sobre ser ente público e portanto ter compromissos sociais, receberá da UFJF, através da atuação do Ministério Público Federal, dados de que aparentemente não

Além da produção de estudos, laudos e relatórios[59], uma outra tática utilizada para oferecer uma *interpretação abrangente* da remoção proposta pelo DNIT, como forma de demonstrar as *exigências funcionais* presentes nos critérios de permanência, informação, não discriminação e solução habitacional, foi a de reproduzir a materialidade do território em uma *maquete* representativa da área em litígio.

Figura 02 – Maquete representativa da faixa de terreno ocupada pela Vila São Sebastião

Fonte: Acervo Extensão Regularização Fundiária. UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, 2018.

A representação, obra dos alunos do curso de Arquitetura e Urbanismo, trazia ao processo um recurso conhecido como *visual law*[60], que exibido sobre a mesa da audiência ocorrida com a retomada do trâmite processual em 16 de novembro de 2019, produzia ali o efeito de especificação e intensificação da realidade retratada nos autos, tornando-a, ao menos naquele momento, mais visível às instâncias decisórias.

---

dispõe, identificando os ocupantes e realizando a correta discriminação dos ocupantes; e contando, inclusive, com o possível apoio de outros entes públicos para a possibilidade de realocação de ocupantes. Registre-se a louvável iniciativa do zeloso Ministério Público Federal em solucionar a questão social emergente, pela via do inquérito civil." (BRASIL, 2019d);

[59] Diagnóstico social da comunidade (trecho do relatório multiprofissional apresentado pelo projeto de extensão): "A ocupação do entorno da BR-267 (no caso da Vila São Sebastião, como assentamento consolidado há mais de 30 anos), como deixa transparecer em sua totalidade o estudo ora produzido, é realidade que requer planejamento conjunto do uso do solo e das possibilidades que oferecem o entorno, o que permitirá com que elementos afetos à realidade do lugar e os modos de vida das pessoas que o habitam respaldem a decisão a ser tomada sobre o destino da comunidade, o que se possibilitará, mediante articulação entre as diferentes esferas decisórias e institucionais (Judiciário, Ministério Público, DNIT, Defesa Civil e Município de Juiz de Fora), permitir-se maior enfoque na dignidade da pessoa humana." (BRASIL, 2019d)

[60] "Visual Law é uma das áreas do Legal Design que não se refere apenas à aplicação de conceitos visuais em projetos na área do Direito, mas à fase final do projeto de design e visa melhorar a comunicação e a entrega das informações de petições, contratos, projetos de transformação digital do ambiente jurídico, entre diversas outras possibilidades. Ou seja, expressa uma nova forma de produzir documentos ou representar situações relacionadas aos problemas do Direito." (COELHO; HOLTZ, 2020, p. 01)

Figura 03 – Exibição da maquete em sala audiência

Fonte: Acervo Extensão Regularização Fundiária. UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, 2018.

A moldura plástica do terreno e as possibilidades concretas de tratamento e solução daquela remoção levando em conta a funcionalidade física de um reassentamento para o mesmo perímetro do território ali representado sobre a mesa de audiência, era a forma com que aquele recurso visual buscava interpretar funcionalmente a disputa: identificava trajetos, representava a Vila em sua realidade concreta e sinalizava soluções.

O efeito processual produzido pela exibição da maquete, todavia, ainda não seria capaz de excluir o dispositivo da remoção aparelhado pelo método da expulsão e sustentado unicamente na necessidade de proteção à integridade da faixa de domínio da rodovia. Ao final daquela mesma audiência restou ao DNIT a tarefa de identificar quais réus ocupavam a faixa de domínio e quais réus seriam titulares de acessão na área não edificável, distinguindo, entre ambos, aquelas edificações que seriam demolidas para que a ocupação se tornasse regular[61]. A discussão sobre um programa de reassentamento ainda não era um dado verificável nos autos, porquanto o processo seguia em sua feição securitária, atendendo aos estreitos limites de uma demanda de natureza possessória.

A partir dali, duas posturas poderiam ser adotadas pela comunidade frente à questão da proposta de sua remoção: 1) assentir com o despejo, negociando uma

[61] Decisão proferida na audiência realizada em 16 de novembro de 2019: "Diante das discrepâncias apontadas entre o levantamento realizado pelo DNIT (id135836357) para identificar os imóveis localizados nas faixas de "domínio" e "não edificante" e o relatório (id 214929872) levado a cabo pela equipe de extensão da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF (Projeto Regularização Fundiária BR-267), em auxílio aos réus assistidos pelo Escritório Escola da aludida instituição, intime-se o autor para esclarecer, no prazo de 15 dias, as divergências apontadas, principalmente, no que concerne ao suposto equívoco quanto a residência atribuída a ré (*nome omitido*)." (BRASIL, 2019d).

desocupação gradativa, com resguardo de um protocolo não violento e compatível com o oferecimento de soluções de continuidade de moradia aos removidos; 2) em sentido contrário, resistir à remoção, reivindicando a redução do tamanho da faixa de domínio, de 40 para 20 metros, com a requalificação do território ocupado mediante instalação de equipamentos urbanos, regularização fundiária, gestão e mitigação dos riscos existentes.

Pesava sobre essa difícil decisão o medo do perigo de um deslizamento que pudesse ceifar vidas, destruir pertences e, por outro lado, o receio de submeterem-se à imprevisibilidade dos reais efeitos da inexistência de uma política habitacional que lhes alcançasse a tempo de evitar uma situação de desalojamento.

O risco evidente era o de que, com a remoção, os moradores da Vila São Sebastião permaneceriam submetidos ao mesmo estado de indefinição, similar ao que experimentam vivendo onde vivem. O fato é que, ainda que abrangidos por políticas públicas de aluguel social, ou mesmo de improvável inserção em programas habitacionais de suporte à aquisição de moradia via financiamento bancário, a consequência inevitável dessas medidas seria a de esfacelamento dos laços sociais da comunidade, o distanciamento de postos de trabalho, centros de saúde e escolas e o convívio mensal com despesas relacionadas a custos quase sempre difíceis de enquadrar no reduzido orçamento das famílias beneficiadas, tais como condomínio, água, energia elétrica, transporte, etc.

Afastada dessa dimensão real, qual seja a dos desafios enfrentados por pessoas que são removidas de suas casas, a racionalidade adotada no julgamento da ação proposta contra as famílias da Vila São Sebastião, caso prosseguisse orientada fundamentalmente por valores como os de integridade da ordem pública, coibição de invasões à propriedade e correção de situações de risco, reproduziria aqui o que se pretende investigar nesse trabalho: a tendência do judiciário, nos processos de remoção de pessoas que moram em áreas de risco, em abrir uma estrutura de exceção permanentemente, articulada ao Estado de direito, para, em situações de crise, permitir com que noções puramente securitárias tomem a dianteira, deixando para trás direitos fundamentais já conquistados.

Para problematizar a proeminência de uma razão puramente securitária nos procedimentos adotados em processos de remoção de pessoas residentes em áreas de risco, *biopolítica* e *estado de exceção* tornam-se as categorias conceituais que possibilitam entender em que medida essa racionalidade, enraizada na necessidade de equalizar liberdade individual e segurança da ordem pública[62], se envolve com os poderes

[62] É o liberalismo o acontecimento histórico que, rompendo com a sociabilidade medieval e impondo um sistema de liberdades individuais que produz, vai impor a necessidade de um aparato tecnológico de

estatais e seus mecanismos jurisdicionais, quando se torna necessário proteger as funções econômicas do Estado, ainda que em prejuízo do direito.

No curso intitulado *O nascimento da biopolítica*, com aulas ministradas no *Collège de France* entre os meses de janeiro e março de 1979, Michel Foucault chamou de "razão governamental moderna" (FOUCAULT, 2008b, p. 14), reivindicada até o final do século XVIII, o ponto de inflexão que adicionou ao imperativo de aumento da força, da riqueza e do poder do Estado, a necessidade de limitação desse mesmo poder de governar (FOUCAULT, 2008b, p. 39).

Foucault entendeu que essa nova lógica governamental, buscada não na limitação do poder soberano, já organizado e definido dentro dos princípios do direito, mas na limitação do *excesso de governo* para a defesa das necessidades da sociedade, colocaria em questão uma transformação "fundamental nas relações entre direito e prática governamental" (FOUCAULT, 2008b, p. 18). A ideia de direito como lugar de veridição, regime de verdade pensado como fundamento da *autolimitação da razão governamental*, passa gradativamente a dividir posição com uma outra racionalidade, não necessariamente fundada na anterioridade dos direitos naturais, mas na "natureza própria dos objetos da ação governamental" (FOUCAULT, 2008b, p. 22). O lócus de realização plena desse regime de verdade é o mercado; sua racionalidade é o cálculo liberal utilitário.

> [...] se há uma natureza que é própria da governamentalidade, dos seus objetos e das suas operações, a consequência disso é que a prática governamental não poderá fazer o que tem de fazer a não ser respeitando essa natureza. Se ela atropelar essa natureza, se não a levar em conta ou se for de encontro às leis estabelecidas por essa naturalidade própria dos objetos que ela manipula, vai haver imediatamente consequências negativas para ela mesma, vai haver sucesso ou fracasso, sucesso ou fracasso que agora são o critério da ação governamental, e não mais legitimidade ou ilegitimidade (FOUCAULT, 2008b, p. 23)

Quando o Município, assim instado a se manifestar nos autos, inicialmente informa sua ausência de interesse em participar do processo de despejo das famílias

---

controle e gestão dos perigos que paradoxalmente resultam dessas mesmas liberdades. Segundo Thomas Lemke, "Foucault ilustra esse "paradoxo" (2008a: 87) com o exemplo da liberdade de troca. A liberdade de troca só pode ser estabelecida se for tomada toda uma série de medidas preventivas, que almejam prevenir, contrapor-se às tendências de monopolização e de centralização que resultariam em uma limitação da liberdade de troca: "é preciso haver liberdade de comércio, claro, mas como poderá ela efetivamente se exercer se você não se controla, se não se limita, se não se organiza toda uma série de coisas, de medidas, de prevenções etc. que evitarão os efeitos de hegemonia de um país sobre os outros, hegemonia essa que teria precisamente por efeito limitar e demarcar a liberdade de comércio?". No coração do liberalismo há uma relação problemática e paradoxal entre a produção incessante de liberdade e o perigo permanente de sua destruição." (LEMKE, 2017c, p. 66)

residentes na Vila São Sebastião[63], o que transparece aí é a reprodução dessa razão governamental liberal apontada por Foucault. Orientada pela lógica de mercado, ela define a participação do Estado somente quando for útil à proteção de uma racionalidade econômica. Esse artifício Foucault vai chamá-lo de "ponto de ancoragem da nova razão governamental" (FOUCAULT, 2008b, p. 60), que entende ser biopolítica, ou seja, fundada mais numa jurisdição de fato do que numa jurisdição de direito. Dela sobressaem-se os interesses e o valor de utilidade e vantagem do ente público entre intervir ou não em determinados fenômenos sociais.

No caso em estudo, o Poder Judiciário não será um campo estéril, fonte autônoma e essencializada do poder soberano, lugar de limitação de abusos econômicos, mas ambiente de tensão entre jurisdição de fato e jurisdição de direito, com forte propensão à reprodução de um discurso administrativo[64] apto a produzir efeitos mais de controle e gestão do que de correção de diferenças e injustiças sociais.

Nesse sentido, corre o risco de reproduzir o mesmo ambiente de anomia que é cunhado politicamente e que, no cerne dos procedimentos adotados no contexto das remoções, tende a criar espaços de exceção onde não vigora o direito à moradia, mas uma zona de indeterminação que é qualificada pela inconstância, ou mesmo pela morosidade e desaparelhamento de políticas públicas de provimento de habitação de interesse social.

2.4 Definição de categorias analíticas a partir do ponto de vista dos moradores da Vila São Sebastião

Na medida em que pontos de vista mais abrangentes eram construídos pela comunidade junto aos alunos e professores da Extensão, habilitando outros sentidos ao

[63] Primeira manifestação do Município no Processo de Reintegração de Posse: "O Município de Juiz de Fora, já devidamente qualificado e representado nos autos do processo em epígrafe, que tramita por este D. Juízo e r. secretaria, por intermédio deste Procurador Municipal signatário e constituído "ex lege", (NCPC, art. 75, III), respeitosamente, vem à presença de Vossa Excelência informar que, consultadas as unidades administrativas envolvidas com o objeto da controvérsia judicial, concluiu-se pela ausência de interesse direto do Município quanto ao presente feito, fazendo-se necessário, tão somente, a juntada das manifestações técnicas encaminhadas à Procuradoria-Geral do Município" (BRASIL, 2019d).

[64] A condição de intangibilidade das faixas de domínio das rodovias e a situação do risco geológico que sobre ela recai, ora vistos como questões exclusivamente afetas a um saber técnico-jurídico do perito, submissas à racionalidade do mundo visível da ciência (LATOUR, 2019b, p. 157) e asseadas de qualquer assédio valorativo compatível com as dificuldades inerentes à história de vida das pessoas envolvidas nessa situação de fragilidade habitacional, são condiconantes para a produção desse discurso administrativo que opera mais em termos de atingir de forma eficiente objetivos finalísticos do que propriamente em racionalizar sobre os efeitos que a intervenção reclamada seria capaz de produzir.

pedido de remoção e demolição das casas da Vila São Sebastião, ia ficando claro o receio de que a ação de reintegração de posse poderia se desenvolver como um aparato técnico-jurídico de violação e não de proteção aos direitos ali demandados.

Nos sucessivos encontros da equipe da Universidade com os moradores da Vila, vislumbrava-se o receio de que a medida de remoção proposta poderia transgredir o conjunto de parâmetros que regulam os procedimentos de despejo. Assim, delineava-se para a presente pesquisa a conexão do caso em estudo com a necessidade de investigar e, consequentemente, traçar um diagnóstico sobre a recorrência com que a jurisprudência brasileira endossa procedimentos adotados em despejos e remoções realizados sem o atendimento a garantias como o direito à permanência, ao oferecimento de solução habitacional, à informação e ao tratamento não discriminatório.

Em outras palavras, o contato direto com o testemunho privilegiado de quem vivenciava a ameaça de um despejo, reduzido à experiência da Vila São Sebastião, somente confirmou a necessidade de se analisar o nível de ocorrência, junto ao sistema de justiça, de medidas autoritárias qualificadoras de estados de exceção, consistentes na violação aos parâmetros legais e às recomendações normativas que balizam os processos de remoção de moradias situadas em áreas de risco, assim problematizando os pronunciamentos judiciais, especialmente quanto à vocação que possuem de romperem os fluxos regulares da vida daqueles que por eles são diretamente atingidos (MAGALHÃES, 2019, p. 130).

Tornou-se então necessário entender como a experiência vivida em microescala pelos moradores da Vila São Sebastião seria capaz de descrever expectativas para definir a maneira com que elas iriam reaparecer em forma de interesses e valores conflitantes no conteúdo do discurso jurídico. A percepção sobre como um processo de remoção se mostra para quem o vivencia, que forma ele assume para quem experimenta suas dores e angústias, as desconfianças externalizadas em relação aos procedimentos que, por medida de cautela e segurança à vida, expulsa pessoas de seus locais habituais de moradia, seriam pensadas como categorias de conexão para se identificar o *a priori* histórico[65], ou as

[65] Michel Foucault basicamente reconhece que a formação de objetos científicos não se dá na consciência do ser, mas no contínuo de práticas históricas imbricadas em relações que são de saber e de poder, como condições *a priori* para a formação dos discursos. Não é um raciocínio fenomenológico, porque rejeita a formação do objeto na "vivência do fenômeno na consciência" ou no "ângulo do sentido que os fenômenos têm para as pessoas que o vivenciam" (SIANI et al., 2016, p. 203-204). O alvo da experiência é a forma de encontrar o *a priori* histórico do acontecimento remoção na ótica de quem vivencia seus desafios, notadamente levando em conta suas margens permeadas por uma multidão de acontecimentos ou práticas que constituem o discurso do sujeito que por ele é afetado: "Para Foucault, a história está essencialmente influenciada pelo discurso em suas formações e regularidades e não pela subjetividade, pelo que sua

condições de emergência com que esse aparato securitário vai tomando forma na jurisprudência brasileira.

> O "a priori histórico"', efetivamente não designa a condição de validade dos juízos, nem busca estabelecer o que torna legítima uma asserção, mas sim as condições históricas dos enunciados, suas condições de emergência, a lei de sua coexistência com outros, sua forma específica de ser, os princípios segundo os quais se substituem, transformam-se e desaparecem. (CASTRO, 2016a, p. 21)

Assim, as entrevistas semiestruturadas ou semidiretivas (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020, p. 218) de alguns moradores da Vila São Sebastião, foram tomadas como a forma de tornar mais concreta essa experiência, cristalizada no drama de quem vivencia uma remoção, a compor pontos de vista que permitam o contato com a maneira como são sentidas, desde o lugar de suas especificidades mais microfísicas.

A experiência autêntica dos entrevistados quanto à forma de existirem na cidade, insurgente a partir do vácuo de uma política habitacional que não os atende eficientemente; o protagonismo em transformar, ao longo dos anos, ambientes precários em locais de moradia e de estabelecimento de laços de vizinhança, solidariedade, afeto e pertencimento territorial; as angústias experimentadas diante da iminência de um despejo que desconstrói todas as expectativas em relação ao território ocupado; o déficit de informação e participação, geradores de dúvidas e inconsistências sobre a apresentação de uma solução habitacional segura e definitiva; a compreensão nem sempre compartilhada com técnicos e gestores sobre o risco e os procedimentos de perícia dele decorrentes, revelaram-se como elementos aptos a se conectarem a um contexto maior (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020, p. 221), sensibilizando com dados concretos a análise da jurisprudência e ajudando na formação de categorias fundamentais de análise.

O critério de escolha dos participantes foi o da homogeneidade do conjunto, pelo que o perfil dos entrevistados deveria atender aos seguintes requisitos: 1) ser maior de idade; 2) residir na Vila São Sebastião, não possuindo outra alternativa de moradia em caso de despejo; 3) ser perfil CadÚnico[66] e, portanto, apresentar em face do poder público uma demanda por moradia, caso imposta a remoção; 4) figurar como polo passivo na ação de reintegração de posse movida pelo DNIT, tendo estado presente em pelo menos uma das duas audiências iniciais realizadas no curso daquela demanda.

Considerando ser o polo processual passivo da ação de reintegração de posse

produção não é determinada por uma subjetividade que o constitua e, tampouco, por atos que o fundam, mas surge com o apagamento da intencionalidade dos sujeitos" (TAVARES, 2023, p. 26).

[66] Famílias cadastradas no CadÚnico com perfil econômico-social de baixa renda.

movida pelo DNIT formado por 18 moradores da Vila São Sebastião, onde 13 deles apresentam o perfil CadÚnico, dos quais 06 não possuem qualquer outra alternativa de moradia a qual recorrerem em caso de remoção, observou-se que o número de 03 entrevistados atingiria o ponto de saturação[67] do conjunto homogêneo.

Com suas identidades preservadas, os 03 entrevistados foram designados pelas letras A, B e C e assim identificados: Entrevistado A (61 anos, aposentado por invalidez, chegou à ocupação em 1994), Entrevistada B (44 anos, catadora de materiais recicláveis, chegou à ocupação em 1979) e Entrevistada C (50 anos, dona de casa, chegou à ocupação em 1997). Obtidas sob formal consentimento (Apêndice A), as respostas foram gravadas e em seguida transcritas para posterior análise.

As perguntas para as entrevistas tiveram o propósito de conectar a vivência dos entrevistados com o objetivo da pesquisa, assim necessariamente organizadas tendo em perspectiva o conjunto de parâmetros e recomendações que orientam o Poder Judiciário para deferimento de medidas de remoção, quais sejam o direito à permanência, ao oferecimento de solução habitacional, à plena informação e ao tratamento não discriminatório. Para essa conexão, foram elaboradas sete perguntas ou perguntas abertas (MANZINI, 2012, p. 156).

2.4.1 Direito à oferta de solução habitacional definitiva

As perguntas 1, 2 e 3 buscaram associar a experiência de cada um dos entrevistados com a análise do grau de insegurança em relação à solução habitacional ofertada nos procedimentos adotados nas remoções.

Quadro 01 – Perguntas 1, 2 e 3

Direito à oferta de solução habitacional definitiva
1- Como você chegou à Vila São Sebastião? - Como construiu sua casa? - Contou com a ajuda de vizinhos? - Utiliza o lugar, a terra, para o próprio sustento? - Sente falta de quais serviços urbanos no local?
2- Você sente que a ação movida pelo DNIT é capaz de proteger seu direito à moradia? Se não, que tipo de direito seu você acha que está sendo amparado se o juiz decretar a remoção das casas?

[67] O número de participantes, reduzido a 03 entrevistados, buscou atingir certo nível de saturação dos dados coletados que, neste sentido, "refere-se à aplicação de entrevistas semiestruturadas de forma sequencial, com respostas em aberto. O pesquisador identifica os tipos de resposta e anota as repetições. Quando nenhuma nova informação ou nenhum novo tema é registrado, identifica-se o ponto de saturação" (NASCIMENTO et al, 2018, p. 244). Tal critério de escolha amparou-se na constatação, já mobilizada em outras pesquisas (MORÉ, 2015, p. 128), de que, por exemplo, no universo homogêneo de 60 entrevistados questionados sobre o mesmo tema, o ponto de saturação foi atingido na décima segunda entrevista, ou seja, com 20% dos depoimentos colhidos, inclusive com elementos básicos já notados desde a sexta entrevista.

- Acredita que a remoção é mesmo necessária? - Acredita que ela vai resolver seu problema de moradia?
3- Você iria se sentir mais seguro se fosse encaminhado para o aluguel social ou para um programa de aquisição do tipo "Minha Casa Minha Vida"? - Sente-se seguro sobre uma solução de moradia ser apresentada caso haja a remoção? - Diante da impossibilidade de permanecer na Vila, em uma ordem de preferência, qual solução de moradia você colocaria em primeiro, segundo e terceiro lugar: auxílio habitacional; programa habitacional; reassentamento em terreno próximo à Vila?

Fonte: elaboração da autora

O Entrevistado A encontrou vazio o terreno que ocupa desde 1994, nele autoconstruindo a partir de relações de ajuda mútua estabelecida com os vizinhos. A Entrevistada B narra ter chegado à ocupação com 01 ano de idade, em 1979, tendo vivido durante algum tempo com a família sob uma lona, hoje residindo em um terreno que foi adquirido por seu atual companheiro, onde construiu por meio de esforços próprios o barraco onde moram. A Entrevistada C adquiriu de terceiros o terreno onde vive desde 1997, no qual, por meios próprios e com ajuda de mutirão local, levantou sua casa.

Nos três casos, todos os entrevistados executaram arranjos próprios para terem acesso à água, iluminação e coleta de lixo e em todos os três depoimentos foi dito que o território é utilizado como meio de subsistência, seja para o plantio de alimentos, criação de animais e mesmo a utilização do terreno para depósito de materiais recicláveis que ajudam no orçamento doméstico. Todos destacaram a mesma dificuldade vivenciada quanto à ausência de fornecimento de energia elétrica, pontuando ainda carências relacionadas ao fornecimento de água, coleta de lixo, problemas com mobilidade e segurança e ausência de um posto de saúde mais próximo.

Nos três depoimentos, os entrevistados deixaram claro não concordar com a remoção, assentindo a todo momento que a medida, como proposta, não seria capaz de fornecer proteção ao direito à moradia. No caso do Entrevistado A, este afirmou ter medo de ser colocado na rua. Para a Entrevistada B, a remoção, ao contrário de ser pensada como medida destinada a zelar por seu direito à moradia digna, foi vista como forma de punição aplicada pelo DNIT em razão da *rebeldia* dos moradores da Vila São Sebastião. Questionada sobre o que entendia ser essa rebeldia, assim *punida* pelo DNIT com o pedido de remoção de toda a ocupação, a Entrevistada B relembrou um diálogo mantido com um representante da Autarquia, no qual ele havia lhe dito que o acirramento das intervenções se dava em razão da resistência dos moradores ao gerenciamento do DNIT sobre a área e das melhorias que, no decorrer dos anos, foram arranjadas nos barracos para torná-los mais habitáveis.

Entrevistada B – Está com mais força. Mas é igual eles falou comigo, falou

> comigo: ô Dona (nome omitido/Entrevistada B), eu conheço a senhora, conheço a mãe da senhora, conheço a vó da senhora – a minha vó, minha mãe e minha vó morou tudo aqui também. Ele falou assim, sabe por que a gente tá mexendo com o povo aqui? O povo ficou mais rebelde, um senhor de idade que trabalha na DNIT falou comigo, o povo ficou mais rebelde, o povo não tem educação porque foi fazer um bueiro ali embaixo ali, o homem pegou e correu atrás deles com um pedaço de pau. Aí ele falou assim, o povo daqui quando era mais humilde, igual a família da senhora, a sua mãe, as suas tia, a suas vó, a gente chegava na casa da senhora, você tratava a gente, a mãe da senhora, tratava assim a gente com muita educação, o povo daqui ficou muito rebelde, e quando era barraquinho – que aqui de primeiro era tudo barraquinho de barro, desde lá de baixo até lá em cima, aqui era tudo barraquinho de barro – então ele falou aqui, se fosse barraco de barro, ele não ia não mexer com a gente, ele falou com nós lá embaixo, que não mexia.

Ao associarem direito à moradia e proteção à vida como elementos justificadores de uma possível remoção, o Entrevistado A relatou que o despejo poderia aumentar sua solidão e frustrar sua expectativa de ter um lugar onde abrigar um familiar caso precisasse ser acudido na velhice ou em razão de seus problemas de saúde. A Entrevistada B condicionou a remoção à necessidade de ser reassentada com segurança e em situação definitiva. Já a Entrevistada C asseverou que essa proteção somente poderia ser levada à sério se lhe fosse garantida uma moradia no mesmo local. Todas as respostas foram bastante representativas de um sentimento geral de insegurança, manifestado em razão de que a medida mais drástica, qual seja a de removê-los de seus locais habituais de moradia, poderia, ao contrário de lhes promover segurança, colocá-los em uma situação ainda maior de risco habitacional.

> Entrevistado A (*Quando questionado se se sente protegido pela ação movida pelo DNIT*) – Não! Não! Ela diz que é a minha proteção... Mas me põe eu lá na beira da pista. Eu tenho que *se* virar pra uma moradia. Eu vou morar aonde? Pra mim isso aí é contra a minha vida aí.

Em relação às soluções de moradia eventualmente apresentadas em caso de uma remoção, todos os entrevistados foram unânimes em relatar um sentimento geral de inadequação em relação às hipóteses aventadas na entrevista. Em relação ao aluguel social, as respostas manifestaram medo devido à natureza transitória daquele tipo de assistência, também devido à localização e estado dos imóveis quando compatibilizados com os valores disponibilizados pelo Município. Ainda quanto à possibilidade de destruição dos laços de vizinhança e solidariedades mútuos construídos ao longo do tempo de residência naquele território, todos manifestaram um sentimento de perda de algo que também consideram um patrimônio de vida.

> Entrevistado A – É, porque, ali eu consigo trazer um irmão meu, um da família pra me ajudar, na hora... se eu entrevar amanhã – já aconteceu algumas vezes – de eu não conseguir ir até o médico sozinho, aí ligo, um vizinho liga pra um da família, vem e me dá socorro.

> Entrevistada B *(quando perguntada sobre as formas de colaboração mútua)* – Colabora. Igual eu falo, precisou, você tem uma passagem pra me emprestar, aí a gente vai e tira, ô fulano você tem um pacote de arroz pra me emprestar, igual eu falo, ali embaixo tem vizinhança. Igual eu falo, a (nome omitido) precisa, ô (nome omitido), me empresta um pacote de arroz, eu vou lá e empresto ela. Aí eu preciso eu vou. Nós é assim, uma família unida, você entende?

O mesmo sentimento de insegurança aparece quando os entrevistados foram questionados sobre a colocação em programas de aquisição de moradia. Além do temor pela quebra dos laços de vizinhança e solidariedade construídos ao longo dos anos, a preocupação manifestada foi em relação à localização dos empreendimentos em lugares mais distantes da cidade e ao acréscimo de despesas imprevistas no orçamento familiar.

> Entrevistada C – O problema que eu acho... porque aluguel social é igual a casinha que agora é minha casa amarela né? Que antes era Minha Casa Minha Vida. Eu acho que é muito tumultuado. E envolve pessoas que colocam pessoas, qualquer tipo de pessoa ali. Então isso pode atrapalhar a pessoa às vezes que não respeita. (...) É. Igual aqui... eu não tenho inimizade com ninguém, gosto de todos, combino bem com todos, entendeu? Mas por exemplo, se me tirar, por exemplo, me colocar numa casa e distanciar, tirar a minha irmã, tirar a (nome omitido) que é mais próxima, me ajuda com minhas filhas. E por exemplo, coloca a (*nome omitido*), que eu convivo bastante com todos aqui, mas vamos pôr a (nome omitido) ou a dona (*nome omitido*) aí, qualquer uma pessoa aqui, e tirar elas, quer dizer, eu já tenho um problema, se eu for depender de alguém pra ficar com as minhas filhas, eu já tenho que distanciar e atrapalhar elas. (*Quando questionada sobre a existência de uma rede de ajuda mútua*) É. Porque eles estão acostumados com esse grupo deles e ajuda a gente aqui. Igual aqui, tem o seu (*nome omitido*) que é parente da (*nome omitido*), mas precisa da gente que a gente está do lado. Então a gente já acostumou com isso.
>
> Entrevistado A – Tudo em vão. Em vão. Pra mim não cabe no meu orçamento. Não cabe no meu orçamento. Não cabe no meu orçamento. Meu orçamento já tá apertado, eu estou... eu estou usando minha família pra me ajudar. Alimentar e comprar medicamento.

Embora os três entrevistados tenham manifestado preferência pela permanência na área já ocupada, qualificada por ações de mitigação do risco existente e redimensionamento do tamanho da faixa de domínio, o acatamento a uma solução de reassentamento em um terreno próximo ao local onde já residem pareceu-lhes a solução menos drástica, já que ao menos atenderia à necessidade de permanecerem no mesmo território enquanto comunidade conectada à relação de vizinhança construída ao longo do tempo.

> Entrevistada C – É uma vida que eu construí aqui... Ai... não tem segundo... Na realidade o primeiro lugar meu é... Eu preferia aqui, mas, como eu não tô tendo opção de escolha, o Juiz vai me obrigar escolher, então, o reassentamento. Mas aí não tem segundo nem terceiro, porque eu não gosto. Eu não me imagino longe daqui não. Eu falo, se eu sair daqui eu vou fazer o que da minha vida?

A busca por uma categoria de análise compatível com o nível de violação do parâmetro legal relativo ao oferecimento de solução habitacional definitiva para pessoas removidas de áreas de risco (artigo 3º-B, da Lei nº 12.340/10), encontrou nas respostas obtidas certa condição de emergência qualificada pela repetição de um sentimento de angústia experimentado pelos entrevistados e radicalizado na suspeita de que a intervenção judicial não lhes traria qualquer espécie de proteção, sendo encarada, isto sim, como punição pela burla à ordem da propriedade, seja ela pública ou privada, juridicamente mais relevante que a ação por eles empreendida de encontrarem um lugar adequado para morar.

Daí a reprodução, em todas as falas, da compreensão de que o direito a um nível de vida adequado – para os entrevistados algo diretamente conectado com os elos de interação e pertencimento mantidos há décadas com o território que ocupam – não encontra lugar no conjunto de sentidos e de valores securitários que predominam no processo de desocupação de área urbana de risco do qual são alvos.

> Entrevistada B (*Quando questionada se seu direito à vida seria protegido com a remoção*) – Vai nada! Ah, por que essa ideia? A gente, igual eu falei com a senhora, eu falo a verdade, eu não tenho lugar pra ir, eu não sei onde enfiar minha cabeça, porque eu não tenho uma casa, que fala assim, eu vou sair daqui, eu tenho outra casa pra mim ir. Eu não tenho. Porque quando eu morei com meu ex-marido eu tinha até uma casa boa, mas ele vendeu, que já foi a prefeitura que na época que (*inaudível*) mexe a gente, que na época já tirou o povo daqui três vez.

Do fio narrativo das respostas obtidas, emergiu então a necessidade de apurar em que medida a jurisprudência confirma a desconfiança dos entrevistados, reproduzindo em maior escala esse receio, revelado nas entrevistas, de que o direito à moradia é subalterno a interesses securitários colocados acima de quaisquer garantias fundamentais e dependentes de um contexto que é político e econômico e que condiciona a previsão de solução habitacional para pessoas despejadas à existência de políticas públicas que absorvam a demanda. Omitir, prever ou mesmo negar uma solução habitacional a pessoas removidas de áreas de risco torna-se então uma categoria importante para se compreender qual racionalidade orienta a jurisprudência brasileira, sendo apta a oportunizar um conjunto de reflexões sobre o nível de autoritarismo nela presente.

2.4.2 Direito à permanência

As perguntas 4 e 5 buscaram associar o nível de compreensão dos entrevistados

sobre o argumento do risco a ensejar o despejo como solução exclusiva de combate à "ilegalidade" da ocupação, com eventual prejuízo de qualquer outro esforço qualificado pela busca de soluções técnicas que possam vir a ser compatibilizadas com o princípio da permanência ou da não-remoção. A ausência de uma investigação acerca da presença do risco e consequente exploração das diversas possibilidades de sua contenção, mitigação e prevenção, apresentam-se como indícios de autoritarismo na prática jurisprudencial, tornando-se um outro indicador de produção de juízos de exceção quanto ao direito à permanência.

Quadro 02 – Perguntas 4 e 5

Direito à permanência
4- Você acha que o perito, o DNIT, o Poder Judiciário e o Ministério Público levaram em conta toda a situação da Vila e de seus moradores para então pensarem e decidirem sobre a ação de reintegração de posse? Se não, o que faltou na sua opinião? - O risco alegado pelas autoridades é percebido por você? - Concorda que seja uma área de risco? - Sabe informar se houve investigação sobre a possibilidade de recuperação da área?
5- Como você se sentiu depois do recebimento da notificação para que você desocupasse sua casa e depois das duas audiências ocorridas na Justiça Federal? - Sentiu medo, confiança, (des)amparo? - Entendeu tudo o que foi discutido nas audiências e o resultado que elas produziram?

Fonte: elaboração da autora

A noção do risco, a partir do ponto de vista dos entrevistados, não se dissociou em momento algum da auto percepção do protagonismo de cada um em empreender e construir coletivamente um território de moradia. A resiliência da comunidade foi então acionada como a dimensão prática da capacidade de suportarem um eventual desastre, da mesma forma com que outrora suportaram as dificuldades de autoconstruírem suas casas, mesmo que a despeito da falta de políticas públicas.

> Entrevistada C – Não, o barranco descer ali, é que pode acontecer um deslizamento, isso pode acontecer em qualquer lugar. Lógico que aqui tem caminhão, tem carga pesada, passa muito então com a trepidação do asfalto, isso pode acontecer, mas eu faço muito meios de proteção. (...) Não! Eu não tenho medo, graças a Deus. Primeiro que eu ponho Deus na minha frente, então eu tenho muita fé em Deus. E eu assim, eu olho assim, se ali houver um deslizamento e descer um barranco, ele não vai atingir a minha casa, porque a distância é bem grande, eu já completei bastante. Eu fiz a saída de água, minha passagem é muito boa, porque o tubo ali é de seiscentos que eu coloquei, passa dentro do quarto e sai embaixo aqui. Eu sei da estrutura que eu fiz. É uma coisa boa.

Do mesmo modo, compreendem que o significante do risco, qualificado pela proximidade da estrada e sua conexão com o despejo de uma área destinada à faixa de domínio de rodovia federal, tropeça não só na discordância acerca do perigo, fundada na experiência de vida de cada um, como também no fato da tolerância permissiva do poder

público em consentir, por omissão, a permanência da Vila por tantos anos naquele lugar.

> Entrevistada C – Primeiro que eu acho que o DNIT, pra mover essa ação, ele teria que ter pensado antes, sabe por quê? Eu, por exemplo, há 25 anos; o Seu (nome omitido) 30, 35; Dona (nome omitido) nessa faixa aí de 30, 35 de permanência; fora a (nome omitido), tem outros aí que às vezes tem menos tempo, mas, eu aqui há 25 anos conheço bastante aqui e tem esses outros que já estavam, são mais velhos e eu vinha antes aqui mesmo passear. Então por que o DNIT não tirou todo mundo quando iniciou. Esperou que todos... igual eu vejo o Seu (nome omitido), morou aqui, era uma casinha, um barraquinho, cercado de papelão, de compensado, de papelão. E no meu aqui, era um barraquinho de telha coberto de lona, chovia muito, era aberto, eu tinha só um quartinho fechado, na frente era essa tela que cerca galinheiro. Por que que o DNIT não chegou e conversou e não tirou todo mundo nessa época... quer dizer, Seu (nome omitido) levou anos, esperou a aposentadoria, pra chegar nesse barraquinho aqui todo... barraco eu falo que é uma casa pra ele... pra quem viu ele antes e vê ele, tá numa casa muito boa, entendeu? (...) Esperar fazer... eu ficar nessa dependência, eu ter que fazer isso aí que eu fiz pra minhas filhas, chegar onde eu cheguei, se eu ver o DNIT passar e derrubar tudo ele está derrubando a minha vida, ele está acabando comigo, ele vai acabar com todos aqui. O Seu (nome omitido) se sair, ele acaba.

A tentativa de pensar o problema da ocupação para além do significante hegemônico da remoção aponta para a necessidade demonstrada pelos entrevistados de somente conferirem autoridade em um diagnóstico de risco, desde que ele não seja sustentado unicamente em impressões periciais acerca da qualidade do terreno ocupado e de sua propensão à ocorrência de desastres futuros.

Os depoimentos colhidos sinalizaram que a ausência de validação por parte dos laudos periciais em relação às dificuldades enfrentadas pela comunidade no que tange à ausência de serviços urbanos e à precariedade das edificações ali existentes, fazem do discurso do risco uma virtualidade que não se confirma frente ao estado concreto de indignidade experimentado há tantas décadas. Invisível o risco real de quem experimenta, no presente, diversas precariedades estruturais em suas formas de ocupar o espaço, dissimulado torna-se, aos olhos dos entrevistados, o discurso do risco.

> Entrevistada B – Ah nós sentiu medo, porque nós não tem lugar pra ir, igual, eu falo a verdade, eu não tenho lugar pra ir, igual a Dona (nome omitido) lá com aquelas criançada tudo, não tem lugar pra ir. (...) Igual eu falei, a nossa casa, a minha casa está toda rachada, minha casa rachou toda, porque lá onde nós mora, lá é aterro. Nós queria até arrumar, igual eu e meu marido nós estava falando, nós queria até arrumar, nós queria bater uma laje e tudo, mas como está com problema nessa justiça aí... Minha casa apodreceu as parede assim tudo, as beirada das parede tudo assim... Aí, não pode mexer, porque se mexer é justiça... (...) Eles tinha uai! Se eles veio, eles veio, olhou, que a minha casa está toda rachada. Minha casa toda rachada! Se a gente está vendo aquele risco ali, eles tinha que falar: 'gente eu não vou tirar vocês, mas vocês podem arrumar a casa de vocês'. Vocês podem arrumar a casa de vocês. Minha casa... meu banheiro, é com piso assim... se a senhora ver, se a senhora ver... com a parede do meu piso, do meu banheiro, pode cair qualquer hora. A senhora pode ver que a parede do meu quarto assim, pode cair pra fora, machucar alguma criança, machucar alguém... a gente pode estar caindo, aquilo caindo uma parte pra um lado outra pro outro.

A falta de validação referente às mazelas experimentadas todos os dias, faz com que o argumento da melhor posse que ensejou a decisão judicial de congelamento da ocupação, trazendo como efeito a convivência com o risco real de manterem suas edificações em estado de precariedade, se torne para os entrevistados algo contestável e pouco indicativo da ideia de proteção, funcionando mais como uma prática de controle sobre a vida, na medida em que ela subverte necessidades concretas e atuais a um perigo que se anuncia como uma virtualidade não exatamente percebida por eles. O afeto do medo, imposto sob a virtualidade do risco, apaga a referência do direito, chegando na frente como um dispositivo político de controle, experimentado tanto por parte de quem propõe a remoção, quanto por parte de quem vai suportar seus efeitos perversos.

> Entrevistado A – Eles só preencheu a notificação e mandou assinar e pediu pra desocupar... eu falei sobre moradia, eles falou assim, aí o senhor resolve na justiça, pega... arruma um advogado conhecido seu e você procura seus direitos na justiça.
>
> Entrevistada B – Ah todo mundo ficou com medo né? Porque, igual, diz que depois da pandemia, ia jogar todo mundo na rua né? Todo mundo ficou com medo, a maioria ali embaixo, todo mundo ficou... porque ninguém, igual, ali embaixo ninguém tem dinheiro pra alugar.
>
> Entrevistada C – Não, na hora eu fiquei assim, tranquila. Achei que não fosse... na realidade eu pensei assim, isso não vai dar em nada, eu acho que ele quer amedrontar a gente. Mas (*inaudível*), aí eu fiquei sim, tipo uma revolta, eu acho que é uma revolta que eu tenho até hoje, porque eles esperaram todo mundo, igual a (nome omitido), esse pessoal tudo tiveram um barraquinho, gente, muito simples, porque esperou chegar numa casa de alvenaria melhorada

Na medida em que a remoção proposta se apresentava para os entrevistados como uma prática de controle de uma situação de informalidade, assim direcionando a ‘doença’ da precariedade habitacional para a figura do ‘doente’, nele tratando sua recorrência sem mencionar as condições preexistentes que a promovem, é possível distinguir nela vestígios de autoritarismo que demandam o exame de sua repetição no nível da jurisprudência.

A presença hegemônica do discurso da remoção fundado na narrativa do risco, indicativo de medidas autoritárias que criam uma falsa assimetria entre direitos igualmente existenciais de alta relevância, tais como vida e moradia digna, forma uma categoria de análise que, à vista do nível de incidência do princípio da permanência nos processos de remoção, vai buscar compreender, no campo da jurisprudência, qual o objeto imediato tutelado nessas demandas.

2.4.3 Direito à informação e ao tratamento não discriminatório

Finalmente, as perguntas 6 e 7 buscaram esclarecer o nível de compreensão dos entrevistados sobre o litígio fundiário em questão, o que permitiu aferir em que medida propostas de remoção se compatibilizam com a necessária afirmação de espaços de diálogo entre a população atingida e o poder público. Levando-se em conta o formalismo técnico que acompanha os procedimentos adotados em demandas que visam a eliminação de assentamentos informais, a ausência daquele tipo de mediação termina por reduzir a um tratamento policialesco o fenômeno "área de risco", produzindo no imaginário das pessoas alcançadas por tais medidas um sentimento de discriminação e de exclusão socioespacial.

Quadro 03 – Perguntas 6 e 7

Direito à informação e ao tratamento não discriminatório
6- Você se sente devidamente informado sobre a ação de reintegração de posse movida pelo DNIT e pelos resultados que ela pretende produzir? Se não, o que você acha que falta informar? - A quem você recorreu para obter informações sobre o processo?
7- Em algum momento você já sentiu que culpam você pelo fato de você morar onde mora? - Tem alguma lembrança de situações em que você sentiu medo de morar aqui? - Tem alguma lembrança sobre situações em que se sentiu marginalizado? - Tem algum sonho pra Vila?

Fonte: elaboração da autora

Para os entrevistados, o pertencimento à comunidade é algo relevante para obtenção e sensação de confiabilidade quanto às informações sobre o destino da ocupação. O Entrevistado A aponta que o sentimento de pertencer a um corpo coletivo, que apresenta as mesmas demandas por moradia é o que lhe dá alguma segurança. O mesmo sentimento é demonstrado pelas Entrevistadas B e C, que canalizam a confiança nas lideranças locais e nas pessoas integrantes do Projeto de Extensão da UFJF.

> Entrevistado A (*Quando questionado se em algum momento se sentiu sozinho durante os trâmites correspondentes ao pedido de remoção*) – É porque a reunião de muita... de... dos moradores tudo estava lá. Então ali por... por ser muito pai de família, criança, igual tem muito aqui na Vila, e pai de família com criança é o que mais tem aqui. Então eu não se senti sozinho. (...) Eu não se senti sozinho. Eu senti que eu tinha mais segurança assim, de todo mundo junto, eles ia entender que a situação é não é só eu que estou falando.
>
> Entrevistada B – Ah, quem informa pra gente é o (nome omitido/liderança local), né? Sempre quem informa pra gente lá é o (nome omitido).
>
> Entrevistada C – Não, eu senti segura, por quê? O pessoal da Universidade, no caso (nome omitido), fazendo a nossa defesa, eu me senti segura nisso, porque que se não fosse eu não estava segura. Eu só me senti segura porque teve a (nome omitido), (nome omitido), todo o pessoal da Universidade aí, do projeto fundiário e (nome omitido) fazendo a nossa defesa, foi onde eu senti segura.

Por outro lado, o mesmo sentimento de segurança é substituído pelo de inadequação e acanhamento em relação aos agentes estatais. Quando perguntado sobre o nível de acesso a esses atores, o Entrevistado A os qualifica como figuras soberanas, titulares de poderes especiais para decidirem sobre a Vila São Sebastião. Encará-los ou mesmo questioná-los seria, para o Entrevistado A, algo parecido com atrapalhá-los na realização de suas tarefas.

> Entrevistado A – Na reunião lá, eles não fizeram pergunta pra nós. Só falou que ia fazer, fazer, fazer, eles conversaram entre eles. Entre eles. Conversou. A gente viu eles dialogando um com o outro, mas pergunta pra gente não teve. (*Quando questionado se havia entendido o que estava sendo tratado durante a audiência na qual estava presente*) Não, não, porque a gente era muito, os morador tudo lá, conversando, conversando, aí a gente não quer ficar de olho a olho, atrapalhando eles conversar. (*Reforçando que não entendeu o que estava sendo discutido*) Não, não! Que nós tava afastado um pouco na sala, e na mesa que eles estavam junto, eles... eles estavam junto, as pessoas da lei lá que estavam junto lá, éé... o que eles tava falando é uma coisa assim muito... que não dá pra gente ouvir causa daquele barulhão de gente, que tinha muita gente.

A vida nesses locais precários torna-se então alvo de uma autoquestionamento expressado por uma espécie de sentimento de culpa que é internalizado, porque vem de fora e tem suas raízes no próprio discurso remocionista, permeado de enunciados como aqueles referentes ao medo, ao perigo, à insegurança, à ordem. Funcionam juntos como autênticos dispositivos de apagamento de uma ausência por parte do Estado em oferecer políticas habitacionais aptas a alcançarem quem não possui condições de acessar uma moradia senão pela via da ocupação em terrenos frágeis ou proibidos e, por isso mesmo, desprestigiados pelo mercado imobiliário.

> Entrevistada B – (*Quando questionada se em algum momento se sentiu julgada por morar ali*) – Ah! A gente é muito julgado. Tem gente que fala assim, ah você mora naquela Vila? Lá em cima lá naquela Vila São Sebastião? Ah aquela Vila lá... muita gente fala mal daqui. (...) Ah eu... a minha mãe, né? Igual eu falei, tem hora que... a minha família tudo tem casa boa, minha mãe tem casa boa, minhas irmãs tem casa boa... eu fico me perguntando: por que eu? É... Eu fico me perguntando, por que eu ainda tô aqui?! Por que eu não tenho lugar pra ir, uai! A minha mãe... igual eu falo, lá onde eu morei, lá onde o meu ex-marido vendeu a casa, lá era um lugar muito bom. Terrenão, dava pra fazer mais de cinco casas. Eu voltei pra cá, eu fico pensando, o que é que eu fiz pra Deus que eu voltei pra cá? Minha família nenhuma mora aqui. Só mora a família do meu marido. A senhora entende?
>
> Entrevistada C (*Quando questionada se em algum momento se sentiu discriminada por morar ali*) – Já, já senti muito isso na pele aqui a gente sofre... já sofri bastante preconceito por não ter um ônibus... Já... isso já. Ai que você mora ali, igual eu vim não tinha luz. Porque não tem água, não tem luz, você é pobre e já falaram que eu sou louca de morar, que eu era louca. Por que que eu vim morar aqui? Porque eu não tinha luz, eu não tinha água, era água na mão, eu carregava água no balde, levava a cunha na caixa d'água pra sair água na torneira, pra poder ir no banheiro ter uma descarga.

O sentimento de culpa, ou de autorresponsabilização pelo infortúnio de morar precariamente, todavia não vem sozinho, ele é acompanhado, por outro lado, pela sensação de vitória por terem superado as adversidades locais e pela perspectiva de que aquele território de moradia ainda pode acolher os sonhos de cada um.

O Entrevistado A sonha com o reconhecimento institucional da existência da Vila São Sebastião no local onde existe há tantos anos ("*É isso. Registrado na prefeitura legalmente e que... que representa nós e que, e que nós consegue um papel, um documento definitivo que nós fica*"); a Entrevistada B sonha em arrumar sua casa e ter luz elétrica ("*Se colocar uma luz boa aqui, arrumar as casas, arrumar as casas do povo, igual minha casa, a casa da minha tia, arrumar as casas, ainda fica um lugar bom*"); a Entrevistada C, com o oferecimento de transporte público ("*Um ônibus pra ajudar aqueles que quando conseguisse realizar o sonho de chegar aos seus oitenta anos falar, não sou obrigada a sair porque eu tenho um ônibus na porta*").

Desse modo, a busca por referências que preencham de conteúdo a categoria de análise que visa investigar na jurisprudência o nível de obediência ao direito à informação e ao tratamento não discriminatório nas demandas de despejos perpetrados em áreas de risco, sinalizou nas entrevistas a necessidade de identificar os efeitos políticos e jurídicos desses pronunciamentos. Corrigem injustiças e distorções existentes no acesso à moradia digna ou defendem a integridade de uma ordem liberal marcada por interesses econômicos privatísticos e que, inevitavelmente, vai precisar redistribuir os riscos decorrentes dessa ordem existencial pautada na livre concorrência e na mercantilização de direitos? Respeitam criteriosamente posições jurídicas fundamentais ou assumem uma posição verticalizada e autoritária em relação ao destino dado às pessoas removidas de seus territórios de moradia?

Quando analisados à vista do direito à oferta de solução habitacional definitiva, do direito à permanência e do direito à informação e ao tratamento não discriminatório, as falas dos entrevistados, permeando a cena do acontecimento remoção na Vila São Sebastião, ajudam aclarar o horizonte geral da jurisprudência, acendendo sobre ela um farol crítico quanto aos valores utilizados na interpretação de demandas semelhantes.

Quadro 04 – Formação de referências analíticas

Direito à oferta de solução habitacional definitiva	Qual racionalidade atendem?	Como a jurisprudência lida com a previsão legal de condicionar a uma solução habitacional definitiva o deferimento do despejo, segundo consta na regra do artigo 3º-B na Lei nº 12.340/10?
Direito à permanência	Qual o objeto imediato	O discurso da remoção fundado na proteção à vida,

	tutelado?	ainda que em prejuízo ao direito à moradia é presença hegemônica na jurisprudência?
Direito à informação e ao tratamento não discriminatório	Que efeitos políticos e jurídicos produzem?	O discurso técnico do perito emerge na jurisprudência a ponto de desqualificar argumentos de direito e dispensar a participação e a informação sobre os desdobramentos da remoção?

Fonte: elaboração da autora

Desse modo, buscando desvendar o que está em jogo a partir da vivência real de um processo de remoção, o estudo de caso da Vila São Sebastião, incrementado pela narrativa de seus moradores, aponta para a constituição de um campo de enunciados importantes (necessidades imediatas, lutas, temores, angústias, rupturas, sonhos, etc.), tornando-se matéria-prima de um acontecimento que vai se cristalizando junto às instituições do sistema de justiça, nelas definindo posições e sendo hierarquizado segundo as relações de poder que as filtram.

2.5 À procura de outras evidências: buscando a Vila São Sebastião em outros lugares

Desde a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), passando pelo PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida) e pelo PCVA (Programa Casa Verde e Amarela) [68], em 60 anos de política habitacional e depois de construídas 9 milhões de novas unidades de moradia (BRASIL, 2019b; KLINTOWITZ, 2015, p. 78), contabiliza-se no Brasil um déficit habitacional de 6 milhões de unidades faltantes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b), com 87,7% desse déficit concentrado na área urbana. Paradoxalmente, é também na área urbana que 6 milhões de imóveis permanecem vazios, reservados ao mercado de alugueis ou à especulação financeira via retenção imobiliária (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

A Fundação Getúlio Vargas (FGV) radicaliza ainda mais essa situação de déficit habitacional apresentada pela Fundação João Pinheiro. Em 2018, a pesquisa da FGV chegou a um número de mais de 7 milhões de unidades faltantes[69], num cenário de

[68] A historicização da trajetória da política habitacional no país, feita em contraposição ao crescimento do déficit habitacional e invariavelmente atrelada a uma metodologia pela qual o mercado, ao menos nas últimas seis décadas, passa a ocupar lugar privilegiado de agente promotor de acesso às condições básicas de bem-estar, a serem atingidas pela via do consumo, será um problema enfrentado no próximo capítulo.

[69] Entre as pequisas apresentadas pela FGV e pela FJP, a comparação entre ambas apresentou ligeira divergência numérica. A pesquisa feita pela Fundação Getúlio Vargas, contratada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) e apresentada em outubro de 2017, ainda que realizada com base nos indicadores habitacionais formulados pela FJP e adotados como referência pelo Governo Federal (ônus excessivo com aluguel, coabitação familiar, habitações precárias e adensamento excessivo dos domicílios alugados), nela imprimiram-se ajustes metodológicos para reconstruir alguns de seus componentes. Por essa razão, os números apresentados pela FGV levaram em conta a incorporação da

projeções onde se antecipou um crescimento desse mesmo déficit para 12 milhões até 2027 (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018). Segundo a FGV, das famílias que integram esse cenário de déficit, 91,7% delas estariam numa faixa de renda de até 3 salários mínimos, para as quais seriam então necessários investimentos em torno de R$ 104,8 bilhões, destináveis à construção de 7,1 milhões de novas unidades.

Em palestra *online*, promovida em 17 de novembro de 2020 pela Associação dos Amigos da Escola Nacional Florestan Fernandes (ENFF), a urbanista Ermínia Maricato (2021), ali realizando um balanço geral de sua produção acadêmica sobre a formação histórica do espaço urbano brasileiro, enunciou um diagnóstico não muito animador, pelo qual apontou ser, até agora, o mercado o grande operador da mecânica dos investimentos públicos em habitação no Brasil. Para Maricato, é o mercado o grande artífice da construção ideológica, bastante arraigada na sociedade atual, de que a cidade é o espaço por excelência do mercado imobiliário. "É nessa cidade: a cidade do mercado. E nós temos um mercado imobiliário altamente especulativo; ele não produz para a maior parte da população (MARICATO, 2021, 27 min., 24 seg.).

Diante desse quadro de desigualdades sociais, pode-se pensar que o grande destaque das políticas públicas voltadas ao enfrentamento do problema habitacional no país e orientadas a partir das necessidades do capital mercantil e financeiro é a presença de uma forte disputa pela ocupação do solo. Tal disputa, além de impor um sistema de especulação imobiliária pelo qual estabelece-se uma espécie de mercado das localizações socialmente normalizado em benefício de empresas de construção civil e de investidores financeiros, quanto ao papel do Estado, fixa uma ordem jurídica urbana garantidora de uma relação de segurança com a terra que se materializa sob a dominância da propriedade privada[70] e de seu acesso via processos de compra e venda.

"coabitação total" – no qual se considerou o número total de famílias coabitantes, relacionando-as com o número de domicílios existentes – e do número de domicílio improvisados, em compatibilidade com a projeção da população brasileira total do IBGE para o ano de 2017, o que representou um aumento no resultado final do déficit. Com a aplicação dessas alterações metodológicas, os números representativos da coabitação familiar, assim são ladeados por certa divergência também nos demais ítens: Habitação precária: 12,4% FGV- 14,8% FJP; coabitação familiar: 41,3% FGV - 29,9% FJP; ônus excessivo com aluguel: 42,3% FGV - 50,0% FJP; adensamento excessivo: 3,9% FGV - 5,2% FJP. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018, p. 9-10; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018b).

[70] Especialmente quanto ao papel do Estado em fixar uma ordem jurídica urbana assimilada a esse propósito de atender ao capital mercantil e financeiro e garantir a propriedade privada, Tarcyla Fidalgo Ribeiro (RIBEIRO, 2021), em tese de doutorado defendida junto ao IPPUR/UFRJ, explica essa afinidade entre regulação legal e capitalismo, acirrada após o golpe jurídico-parlamentar de 2016, o que evidenciado com uma profusão de medidas, dentre as quais a Lei 13.465/17 – fruto de uma conversão de medida provisória em lei –, que dispôs novas regras sobre os processos de regularização fundiária no Brasil, instituindo propósitos direcionados a processos de privatização de imóveis e de terras públicas.

A socialização de uma prática que normaliza[71] o acesso ao direito à moradia pela porta do mercado, conectando-o ao direito à propriedade privada (compra e venda, financiamentos bancários, etc.) ou a plena liberdade de contratar a transferência da posse que se origina com aquele mesmo direito (locação) e que opera em prol do fortalecimento das forças econômicas, mercantis e financeiras do capital, adequa-se ao que se pode inicialmente entender como uma estratégia securitária de conteúdo biopolítico. Sua racionalidade, fundada na liberdade do mercado, produz uma leitura do direito segundo uma determinância econômica de controle, gestão e cálculo. Segundo Lemke, dessa determinância é o direito inclusive dependente.

> Paul Panton (2005) mostrou de forma convincente que essa tensão entre a forma crítica de Foucault e a demanda por universalidade desaparecem quando entendemos os direitos como partes integrantes e elementos contingentes da relação de poder e como delimitados e definidos por instituições sociais e formas coletivas de vida. De acordo com Panton, a concepção de Foucault (e de Nietzsche) dos direitos propõe uma forte compreensão histórica que afeta não somente a emergência de direitos, mas também seus modos de transformação e seu possível desaparecimento na medida em que as relações de poder mudam" (LEMKE, 2017c, p. 97-98).

A presença de todo um aparato político, legal e jurídico que instrumentaliza tais práticas, corrobora com o entendimento de que o direito não é algo dado aprioristicamente, ou ponto de partida pré-discursivo a partir do qual enquadram-se lutas e contendas as quais ele busca limitar ou regular, mas o que decorre dessa luta que cada vez mais se organiza dentro da necessidade de controlar a vida, tornando-a um produto de decisão biopolítica, "garantindo relações de dominação e efeitos de hegemonia; o ajustamento da acumulação dos homens a do capital" (FOUCAULT, 1999a, p. 133).

Nesses termos, a prática de gestão biopolítica das necessidades da vida afeta a política de produção de habitação de interesse social no Brasil, que também não se afasta desse objetivo precípuo de desenvolvimento das forças do mercado e da necessidade de "inserção controlada dos corpos no aparelho de produção e por meio de um ajustamento dos fenômenos de população aos processos econômicos" (FOUCAULT, 1999a, p. 132), mesmo que a despeito de deixarem algumas vidas para trás.

Surge então a necessidade de compreender o modo de constituição das políticas

[71] Como se verá adiante, essa função normalizante "que está no âmago da biopolítica" (BAZZICALUPO, 2017, p. 42) permite a condução de práticas heterogêneas detentoras de seus próprios aparelhos de saber que, conviventes com prática juridica, têm seus discursos e registros históricos próprios, moldam para além da regra jurídica outras estratégias de sujeição tais como o disciplinamento do corpo orgânico do sujeito individualizado e a segurança do corpo biológico da população massificada em prol de um modo social normalizado de viver que ela também produz. Fundam-se em um outro regime de verdade cuja filtragem de suas formas de saber não se destina a proibir ou permitir, mas normalizar, fiscalizar, hierarquizar, medir, transformar e administrar a vida inclusive em seu funcionamento privado.

públicas de acesso à moradia no Brasil, levando em conta quais relações de poder foram determinantes para que, ao longo da história, elas se desenhassem como hoje são. Tal levantamento histórico, que se fará a partir de uma periodização das fases da política habitacional a partir da instituição do BNH, não se atém exclusivamente à cronologia dos fatos, mas orienta-se metodologicamente no sentido de entender como essa política vai se moldando em prol de imperativos econômicos.

O Capítulo 3 tem então como objetivo entender como o sistema fundiário do Brasil, sustentado no valor de troca da propriedade privada, torna-se valor político que vai orientar a construção de modelos de política pública de moradia, tornando-os instância decisória biopolítica de acesso àquele direito, o que, mais à frente, ajudará a compreender como tal carga valorativa irá afetar a produção de decisões que julgam o problema emergencial da moradia de risco, associando-o a essa cadeia de referência que, para além do direito, é afetada por outras dimensões que também são políticas, econômicas e sociais.

Na medida em que se abre esse horizonte analítico, segundo o qual a transcendentalidade da norma jurídica passa a concorrer com uma razão governamental contemporânea de referência econômico-política, orientada por uma lógica liberal e utilitária de mercado, a jurisprudência das remoções torna-se lugar onde tais estratégias de controle biopolítico, que operacionalizam uma gestão de tipo governamental do acesso à moradia, vão interagir ou mesmo determinar a desaplicação do direito na rotina dos despejos.

Quando pensados à luz das formas como a política habitacional vem desenhando o acesso à moradia em relação à população de baixa renda no país, os despejos forçados podem ser analisados como um dispositivo biopolítico de calibragem da política habitacional, visto que neles o Estado exerce uma intervenção pela qual busca articular formas de gestão da vida inadequada aos aparatos de sua produção sempre sintonizados com os esquemas e necessidades regulatórias de mercado.

No cerne dessas práticas jurídicas, não é questionada a razão governamental utilitária que produz formas de acesso à moradia segundo um grau de filtragem que é essencialmente econômico, mas são montadas estratégias de controle de eventuais distorções que, para tanto, vão precisar de uma tecnologia de poder que é securitária, porque, sob o ritmo da urgência e amparada pela ideia de crise, oferece proteção à vida enquanto fato em si, muitas vezes afastando direitos.

3 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL: o direito à moradia sob a concretude das relações de poder

"O Ministério das Cidades vai acabar. Vamos fazer uma linha direta com as cidades e os Estados" (NUNES, 2018). Foi o que disse em entrevista o Deputado Federal eleito por Pernambuco e fundador do PSL (Partido Social Liberal), Luciano Bivar, quando festejava sua vitória e a de Jair Messias Bolsonaro, então tornado presidente da República nas eleições gerais realizadas no final do ano de 2018, ali vaticinando que a partir de janeiro de 2019 o Ministério das Cidades não teria mais serventia.

A previsão se confirmou. Poucos meses depois de empossado, o então presidente eleito publicou a Medida Provisória n.º 870 de 2019, mais tarde convertida na Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019a), pela qual extinguia, junto com outras pastas e secretarias, o Ministério das Cidades, transferindo a matéria que era de sua alçada para a pasta do recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional.

Uma decisão política que, para muito além do discurso de rompimento total com todos os paradigmas de governo que orientaram as administrações petistas antecedentes, veio reforçar a marca histórica de condução da política habitacional do país estruturada sob mecanismos de acesso ao direito à moradia profundamente entrecortados por disputas de poder nas quais impressas relações de mercado.

O fim do Ministério das Cidades torna-se então o ponto de intersecção de uma trajetória de 60 anos de política habitacional no Brasil, em cuja história identifica-se o cruzamento de interesses e disputas que influenciaram sobremaneira os processos de tomada de decisão acerca da implementação do direito à moradia no país, que neste trabalho é tomado como um direito fundamental completo (ALEXY, 2014, p. 195-196), subjacente ao princípio estruturante da dignidade humana (SARLET, 2012, p. 93) e abarcado pela condição de aplicabilidade direta e eficácia imediata, segundo o que dispõe o artigo 5º, § 1º, da Constituição Federal.

Tal entendimento acha-se amparado não só na razão ontológica da relevância substancial desse direito (ALEXY, 2014, p. 137), alinhado ao valor fundante da dignidade humana, mas também na interpretação gramatical feita a partir de sua topologia, ou seja, norma contida no artigo 6º da Constituição Federal e posicionada após o preâmbulo e os princípios fundamentais do artigo 5º (SARLET, 2012, p. 66). Dessa noção decorre o entendimento de que uma política habitacional, como prática à altura do parâmetro valorativo do direito à moradia, é também de igual fundamentalidade.

3.1 Moradia como direito: a política urbana entra em pauta no Brasil

O Ministério das Cidades em sua primeira versão (2003-2019), simbolizava finalmente a institucionalização de um modelo de gestão pública do espaço urbano que não nascia ali, mas era fruto de uma trajetória de mobilização social de pelo menos quatro décadas[72]. Intelectuais do campo acadêmico, ativistas, sindicatos, movimentos populares e de bairros, mobilizaram-se em torno de uma pauta central de luta pelo direito à cidade, pelo direito à moradia e pela implementação de uma plataforma política adequada à urgente necessidade de elaboração e execução de uma política pública urbana e habitacional no país.

O que se pretendia, a partir da criação do Ministério das Cidades, era implantar um modelo de gestão urbana que tinha suas raízes em processos de conquistas sociais profundamente marcadas por rupturas, descontinuidades e reaproximações. No cenário de repetições de uma velha disputa de interesses, cujo gargalo era a primazia da aquisição da casa própria como forma hegemônica de acesso à moradia, já por décadas dominada pelo mercado imobiliário e pelo setor da construção civil, a partir dali, novos personagens passaram a concorrer por um lugar na arena de debates políticos: os movimentos sociais por moradia e a sociedade civil organizada.

Da forma como sugerido por Flávio Villaça (2010), a periodização da agenda de gestão urbana no Brasil pode, em retrospectiva, ser feita em três momentos: "O que vai até 1930, o que vai de 1930 até a década de 1990 e o que se inicia nessa década" (VILLAÇA, 2010, p. 182). Três momentos diferentes, separados em modos de compatibilização política[73], capazes de identificarem as especificidades de cada um dos tempos históricos que os reúnem, mas, de modo mais abrangente, também capazes de revelarem três contextos parecidos, nos quais Estado e sociedade inscrevem-se em uma

[72] A criação do Ministério em 2003 simbolizava a culminância de uma luta coletiva histórica pela qual se podia finalmente pensar institucionalmente a questão urbana de forma integrada e articulada nos três níveis federativos. A pasta ministerial reunia quatro secretarias – habitação, saneamento, transportes e ordenação territorial –, representava uma opção governamental pelo aumento de investimentos públicos na estrutura urbana que chegaram posteriormente nas cidades através do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e do PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida).

[73] "Os pesquisadores periodizam três fases da provisão habitacional, mas que de fato se resumem a duas: uma inicial baseada no fornecimento da moradia pelas empresas (as vilas operárias), reduzindo as despesas arcadas diretamente pelos trabalhadores, mas debitando-as no seu salário; e uma fase posterior, na qual a aceleração do fluxo migratório e a formação de um excedente de mão-de-obra torna desnecessária a fixação do trabalhador à empresa, que passa a transferir a responsabilidade de provisão da moradia e serviços urbanos para o próprio trabalhador e para o Estado." (ARANTES, 2009, p. 116)

mesma disputa, quase sempre mediada pelo mercado.

Na década de 30, embora ainda não se falasse em política habitacional como política pública a cargo do Estado, já havia uma agenda governamental pela qual se buscava a constituição de um setor de habitação capaz de organizar a nascente indústria da construção civil e, com isso, aquecer o capitalismo industrial no país (KLINTOWITZ, 2015, p. 71). A produção de moradia se dava por meio de um sistema de capitalização ligado às Carteiras Prediais e Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), institutos de previdência que reuniam recursos para a produção de habitação e ofereciam ao trabalhador associado condições para que ele pudesse adquirir sua casa própria, livrando-se do ônus do aluguel.

A estratégia de valorização da casa própria é então pensada como o corte histórico do qual origina-se um sistema de continuidade arqueológica (FOUCAULT, 2007, p. 181), portanto histórica, que oferecerá, para o provimento de moradia e sob os mais distintos enunciados, condições de possibilidade para acesso a um direito fundamental. Condições também que positivam a promoção da construção de conjuntos periféricos em terrenos mais baratos, viabilizando a transferência de capital para a mobilidade da classe trabalhadora, agora periferizada, porquanto atendendo ao crescimento do nascente ramo rodoviarista (SILVA, 1989, p. 37) e, de quebra, possibilitando a especulação de terrenos intermediários, agora servidos de infraestrutura urbana[74].

A institucionalização da compra da casa própria, vista como um fator de estabilidade social possibilitada por uma ainda incipiente política de financiamento de unidades habitacionais, foi o que ajudou a fortalecer o discurso do acesso à moradia pela via hegemônica da aquisição da propriedade privada, passando, ainda que de forma embrionária, a se constituir em um valor simbólico de capitalização para as classes médias nascentes. Por outro lado, essa mesma expectativa de estabilidade social estimulou que emigrantes, despejados do campo e atraídos pela esperança de um trabalho nos centros urbanos em ascensão, também buscassem uma alternativa de vida nas cidades[75].

---

[74] Ia se moldando uma forma de ocupação urbana que até hoje marca o modelo das cidades brasileiras. Bairros populares construídos para as classes trabalhadoras levam infraestrutura básica para as áreas mais distantes dos espaços centrais e promovem, por via reflexa, o beneficiamento de zonas intermediárias, que se constituem como vazios urbanos a serem loteados e adquiridos por especuladores e empresas de construção civil, para mais tarde servirem de empreendimentos de moradia destinados às classes médias.

[75] "Nos anos 1950, cerca de 70% dos brasileiros permaneciam no campo – a população urbana só iria superar a rural no fim da década de 1960" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 717). A partir do final da década de 1960, o aumento da produção agrícola sob a forma da monocultura cultivada em grandes latifúndios, proporcionada pela grilagem, pela especulação e pela retenção da terra rural nas mãos de uma casta proprietária trouxe como consequência "a intensa migração para as cidades, que levou a um rápido e desordenado crescimento da periferia e ao aumento das favelas; o início de um movimento populacional

As destinações orçamentárias feitas pela União à Fundação Casa Popular, espécie de antecessora do BNH (Banco Nacional de Habitação), criada em 1º de maio de 1946 por Getúlio Vargas, tornou-se então a solução para o problema da promoção de moradia para essa camada desempregada ou trabalhando na informalidade e sem acesso às carteiras de poupança e previdência. A Fundação Casa Popular[76], embora sem o incremento de recursos permanentes, proporcionava às classes menos favorecidas, via planos de amortizações mensais a juros mínimos que não ultrapassassem um quarto dos salários dos beneficiários, a aquisição ou a construção de moradia própria, na zona urbana ou rural.

Era o acontecimento sobre o qual se constituiu no Brasil a forma periférica de ocupação do solo, profundamente marcada pela desigualdade no acesso à moradia e pela naturalização da responsabilização pessoal dos que, sem condições para compra da casa própria financiada por um lastro salarial, passariam a suprir suas necessidades pela via da autoconstrução em loteamentos clandestinos periféricos, pelo compartilhamento de habitações em cortiços mais próximos dos centros, ou em favelas e mocambos desassistidos de políticas urbanas[77].

O ponto de partida pelo qual se vai remontar a cena arqueológica que permite a instauração de um sistema de continuidades na trajetória histórica das políticas habitacionais no país, parte então desse emaranhado de relações de poder, onde a noção da casa própria, sustentada pelo argumento da propriedade privada, torna-se força motriz de um discurso que mobiliza disputas, molda estruturas de controle político, econômico e territorial, produz desejos e, também, movimenta um aparato jurídico que cristaliza seus

---

que se estenderia até os anos 1980 e afetaria substancialmente o padrão de ocupação do território brasileiro" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 718)

[76] Os critérios de seleção atendiam a uma ordem de necessidade e de capacidade aquisitiva dos beneficiários: "nas zonas urbanas, a hierarquia, de preferência, deve visar ao atendimento, em primeiro lugar, dos clientes que não possam contar com o auxílio de outras instituições para resolver seus problemas habitacionais" (Plano de Aconselhamento da Fundação Casa Popular. Aprovado pela Resolução nº 237/CC, do Conselho Central da Fundação da Casa Popular, na sessão de 28 de abril de 1952) (FUNDAÇÃO CASA POPULAR, 1952). Segundo dados constantes no Projeto nº 1.050-59 da Câmara dos Deputados, do Deputado Federal Carlos do Lago, que propunha uma renda anual e permanente do imposto sobre os lucros na venda de propriedades imobiliárias em favor da Fundação da Casa Popular (FCP), o "desempenho pouco expressivo" (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 19) do Programa quase nada fez de substancial para a promoção subsidiada da moradia popular, isto porque, viabilizando a construção de 17.000 casas, abrigando uma média de 85 mil pessoas, em 111 núcleos residenciais no país inteiro, não abarcou o déficit habitacional no Brasil que, no final da década de 50, já era estimado em mais de 1 milhão de moradias (BRASIL, 1959).

[77] Junto a esses processos, ocorre o que Lúcio Kowarick (1993; 2009) vai chamar de *espoliação urbana*: prática tipicamente urbana de submeter a condições de precariedade uma vasta camada de pobreza, excluída dos diferentes modos de produção de moradia pela via da aquisição da propriedade e para quem sobravam as ocupações por processos de autogestão em áreas distantes e desvalorizadas, terrenos de encostas, mangues, favelas, áreas de risco, loteamentos clandestinos, etc.

enunciados em termos de consagrá-lo como verdade inquestionável. Faz-se, a partir daqui, um recorte consistente no momento histórico no qual, desde 1964, o país ingressa numa dinâmica mais acirrada de poder, onde uma vasta camada de pobreza urbana fica espremida entre duas tendências políticas da elite: de um lado, os anseios populistas de uma democracia burguesa e liberal interna, forjada na era desenvolvimentista[78] e, de outro, a crescente exigência monopolista do capital imperialista estrangeiro.

3.1.1 Reformas de base e institucionalização da mercadoria "casa própria"

"Depois de JK, só serve JQ, tem que ser bonzinho pra meu voto merecer" (informação verbal[79]). Era nesse clima de otimismo e relativa confiança que Jânio Quadros assumia a Presidência da República. Herdava a tradição populista construída pela habilidade política de Juscelino Kubitscheck (SILVA, 1989, p. 44), mas também assumia o desafio de conciliar a política desenvolvimentista de seu antecessor com a cada vez maior dramatização das condições de vida de uma crescente população que, expulsa do campo e deslocada para as cidades, tornava-se pobre e favelada.

> Jânio, procurando pensar a política habitacional em termos mais abrangentes, utiliza-se dos mesmos argumentos que, mais tarde, servem para criar o BNH, "sobrevivência do regime democrático", que se encontrava ameaçado pela agitação política, além das péssimas condições de vida a que estavam submetidas as populações pobres das cidades, apresentando também objetivos de suporte para a economia do país. Estava aí subjacente a ideia de que a propriedade pode ser fator de estabilidade política. (SILVA, 1989, p. 45)

A precoce renúncia de Jânio e a assunção de seu vice João Goulart ao cargo de Presidente da República aqueceu o cenário político interno já dividido entre as bases tradicionais de direita que visavam à manutenção de suas formas de sustentação no poder e as alas progressistas mais à esquerda, fragilizando ainda mais a convivência do

---

[78] Período relativo ao governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), onde intensificados processos de urbanização no país pelo alargamento de seu parque industrial, fortemente condicionadoswe33e pela entrada do capital estrangeiro (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 715), sobretudo no campo rodoviarista, e pelo consequente aumento de empregos, mas também pelo agravamento da questão social, especialmente do problema da moradia nas cidades. Nas palavras de Maria Ozanira da Silva e Silva: "Esse período é considerado áureo no desenvolvimento econômico nacional, quando se encerra a primeira fase da Revolução Industrial brasileira [1930-1956] e se parte para a internacionalização da economia, marcando a fase da entrada do capitalismo monopolista no Brasil" (SILVA, 1989, p. 44). A política desenvolvimentista de Juscelino Kubitscheck, pautada num "nacionalismo não ortodoxo", "defendia a ideia de que a nossa sociedade defasada e dependente dos países mais avançados, repartia-se em duas: uma parte do Brasil ainda era atrasada e tradicional; a outra já seria moderna, e estava em franco desenvolvimento. Ambas, o centro e a periferia, conviveriam no mesmo país, e essa era uma dualidade que se devia resolver pela industrialização e pela urbanização" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 705).

[79] Informação verbal de experiência de vida, obtida em conversas com minha mãe, 91 anos, eleitora de Juscelino Kubitscheck e Jânio Quadros em sua juventude.

desenvolvimentismo interno com as estratégias do imperialismo internacional. A tensão entre esses dois projetos políticos encontrava-se agudizada pelos debates realizados em torno da aprovação do projeto de reformas de base[80], pelo qual lançava-se no país a ideia de implementação de reformas agrária e urbana (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 705) como via de solução para o aumento do problema da falta de acesso à moradia por parte de uma grande camada da população que, desde a Revolução Industrial brasileira, deixava o campo em busca de postos de trabalho e melhores condições de vida nas cidades.

O embate dessas forças opostas evidenciava um quadro político de tensão. O enfrentamento de problemas sociais por parte de um projeto político de cunho nacionalista e emancipatório, como um acontecimento levado a efeito pela proposta das reformas de base, deslocava o país para um estado de acirramento das exigências de fundo econômico encabeçadas por partidos conservadores e pelo capitalismo ortodoxo dos centros de dominação estrangeira.

Junto às classes médias já começava a se formar um temor de que as reformas de base encabeçadas por Jango pudessem atingir privilégios já conquistados (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 753). Crescia também por parte do empresariado local um apelo para o fortalecimento do setor habitacional público, concentrado em uma política nacional permanente de canalização de recursos para a promoção do combate ao déficit via subsídio à construção de mais moradias, o que serviria para fortalecer a indústria da construção civil nos mesmos moldes em que, outrora com Kubitschek, fez-se com o setor rodoviarista (KLINTOWITZ, 2015, p. 77).

Deposto o presidente civil João Goulart e instaurado um regime ditatorial de repressão política, censura e suspensão de direitos civis onde, a partir de 1964, presidentes militares se sucederam autocraticamente por 20 anos, o que se implantou no país foi um tipo de colaboração ativa com "setores civis interessados em implantar um projeto de modernização impulsionado pela industrialização e pelo crescimento econômico" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 760) combinados com a "transferência do aparato

[80] Durante a abertura da sessão legislativa de 1964, o então Presidente João Goulart, na mensagem anual remetida ao Congresso Nacional, expôs sua agenda de reformas (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 752), submetendo à aprovação daquela Casa o projeto-lei da reforma urbana, "que constituiria o primeiro passo para a formulação de soluções, sob bases mais democráticas, para os problemas da habitação e, particularmente, para a questão da moradia popular" (MOREIRA, 2011, p. 213). Como projeto que integrava as "Reformas de Base", apoiado por vários seguimentos da sociedade e com apoio dos setores populares e partidos de esquerda, propunha profundas mudanças sociais (MOREIRA, 2011, p. 213), sobretudo nos campos da reforma agrária e da estrutura urbana ainda sem planejamento.

militar-repressivo para o tratamento comum da população, em especial trabalhadores do campo e da cidade" (CHAUÍ, 1986, p. 48).

Nessa época, já se consolidava um modelo de falta de alternativa de moradia e consequente ocupação periférica, cumulada com a expulsão dos pobres dos centros urbanos em grandes ações de despejo, aumento de alugueis e demolição de cortiços (BOULOS, 2015, p. 53).

Segundo estudos do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em meados da década de 60, período que antecede a criação do BNH, o Brasil já apresentava sérios comprometimentos na questão do atendimento à demanda habitacional nas cidades. O contexto político da época era o de poucos investimentos aplicados na área da habitação popular, crescimento da inflação, sinalizado pela proliferação de leis populistas como aquelas que visavam regular o mercado de aluguéis[81].

A necessidade de uma leitura crítica sobre a questão urbana e seus processos espaciais de hierarquização e periferização – ou a periferia como uma categoria originariamente urbana (ARANTES, 2009, p. 116), produto das relações de poder exercidas no contexto de produção do espaço –, passam então a ocupar lugar de centralidade na agenda de luta por direitos no país.

Discutir a falta de uma política habitacional que atendesse àqueles que mais necessitavam de um suporte governamental para provimento de acesso à moradia digna não poderia dispensar a noção de direito à cidade a ela subjacente. De fato, foi a partir de 1960 que a noção de direito à cidade, como conceito que atravessa o debate crítico sobre os problemas da falta de acesso à moradia, torna-se um acontecimento de ruptura que, será referência e passagem obrigatória até os dias atuais para quem se proponha a pensar sobre o problema do déficit habitacional no Brasil.

[81] Conjunção de fatores que teriam gerado um déficit habitacional que o IPEA, fundado em estudos do IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais) de 1974 (SANTOS, 1999, p. 10), estimou em 8 milhões de moradias faltantes. A Revista Acrópole, da Faculdade de Arquitetura da USP, edição de 1962, traz dados relativos ao déficit habitacional no país no início da década de 60, que ajudam a montar esse difícil quebra-cabeças que é a retrospectiva histórica do problema da habitação no Brasil. No artigo intitulado "Um imperativo inadiável: a industrialização da construção" (Acrópole, 1962, n.º 279, p. 91-93;131-133), o autor Teodoro Rosso assinala que "no nosso país, onde as fontes estatísticas mais categorizadas indicam um déficit atual de 3 milhões de residências, constroem-se cêrca de 100 mil casas por ano. Como consequência, houve por exemplo, no Estado da Guanabara um aumento de favelados de 300 mil em 1952 a um milhão e duzentos mil em 1960" (ROSSO, 1962, [s.i.]). Ainda segundo Lycia de Mendonça (1980, p. 156): "Os programas governamentais e outros documentos oficiais indicam que o déficit de habitações salubres era, em 1964, para uma população de 75 milhões de pessoas, de 7 a 8 milhões de unidades. Para a ONU, entretanto, o déficit seria ainda mais pesado, totalizando 9 milhões de moradias, dos quais 5 milhões de habitações subnormais a serem substituídas".

3.2 A questão urbana no plano teórico: chaves interpretativas da noção de direito à cidade

Era a década de 60 e o cenário de produção intelectual e acadêmica sobre a questão urbana fervilhava no plano internacional. Na França, o Movimento da *Nova Sociologia Urbana*, fortemente inspirado pela *Teoria Crítica Marxista*, buscava oferecer um contraponto ao então funcionalismo estadunidense da Escola de Chicago[82] que, desde 1920, já oferecia importantes estudos sobre a temática do planejamento urbano.

Tomando a dianteira nos estudos sobre a cidade, ainda que de forma mais tecnocrata, a Escola de Chicago pensava pragmaticamente o urbano enquanto um dado resultante de ações de planejamento, problematizando-o em relação a um dever ser (MARICATO, 2014, p. 126). Sem questionar o sistema político enquanto estruturante dessa produção, focava na ideia de crítica às práticas de gestão da cidade pela noção de planejamento de padrões muito particulares de uso eficaz do solo (HALL, 2016, p. 480).

Já a escola francesa, sob forte ascendência da crítica marxista, pensava o urbano como uma prática em si e as cidades a partir do que elas historicamente são (MARICATO, 2014, p. 125), o que permitia investigar a estrutura de suas contradições, como se constituíam os lugares de reprodução das desigualdades nelas presentes e que relação possuíam com a trajetória das lutas sociais. Os pensadores da escola crítica radicalizavam a questão urbana desde o ponto de vista de sua estreita relação com o modo de produção capitalista e, sob essa perspectiva, questionavam o papel do Estado e a legitimidade de suas decisões nessa relação de perdas e ganhos (HALL, 2016, p. 483).

Para além do fato da dominação dos meios de produção e da força de trabalho – categorias muito próprias das análises classistas que até então dominavam a cena crítica do século XX –, o que estava em pauta era a *nova miséria urbana*, que se impunha a qualquer tipo de análise que doravante se propusesse a contemplar o Estado capitalista, seja em seu aspecto econômico, seja em seu aspecto sociológico.

[82] Com forte influência da sociologia de Durkheim e Weber, a Escola de Chicago exercia uma análise sobre os problemas da cidade desde um ponto de vista fortemente inclinado à fenomenologia, ao pragmatismo e à ecologia. Segundo Bárbara de Oliveira França, "a Escola de Chicago, em toda sua diversidade, influenciou fortemente os estudos urbanos não apenas nos Estados Unidos, mas ao redor do mundo. A sua grande contribuição foi apresentar, tomando emprestada a definição do editorial do American Journal of Sociology (1938), "a cidade como entidade social". Além do pioneirismo em mostrar a importância das relações entre teoria e empiria nas ciências sociais, ressaltou a necessidade de aproximação do objeto, com a introdução das variações do espaço urbano em toda sua capacidade explicativa das relações sociais" (DE OLIVEIRA FRANÇA, 2019, p. 44)

Várias leituras vão se construindo neste sentido mais crítico[83], e todas elas passam a ter como objeto a tarefa de dar um significado sociologicamente satisfatório a esse acontecimento problemático: a cidade moderna. Certamente não poderiam passar ao largo do modo de produção capitalista, o grande artífice da arquitetura urbana, e muito menos das relações sociais, dos conflitos e lutas por direitos. Por outro lado, também não se deixariam cooptar por um raciocínio objetificante (TAVOLARI, 2016, p. 95), pelo qual poderiam perder a centralidade do *urbano* enquanto categoria em si.

3.2.1 Henri Lefebvre e o apelo revolucionário à vida urbana

É a obra *Le Droit à la Ville*, do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre (1901-1991), lançada em março de 1968, no intervalo entre a comemoração do centenário do volume I d'O Capital e o revolucionário maio de Paris, o acontecimento que vai lançar luzes sobre um tema que assumirá centralidade nos debates sociológicos, filosóficos, urbanísticos e jurídicos sobre o problema da reprodução da vida nas cidades.

Influenciando toda uma geração de estudiosos das mais diversas áreas que se dedicaram a entender a questão urbana[84], é essa obra seminal que vai demarcar a crítica de Lefebvre à tendência descritiva de simplificação do espaço geográfico, sociológico e histórico, até então exercida pelas *ciências parcelares* que, presas ao fato da industrialização, tendiam a conceber o fenômeno urbano a partir de sua representação quantitativa, recortada, mais próxima das ciências naturais, portanto sem paridade com a virtualidade do que se anunciava. Lefebvre foi então quem ofereceu uma noção bastante revolucionária sobre a virtualidade do fenômeno urbano: seu vanguardista conceito de *direito à cidade*.

---

[83] Estes distintos modos de observação do fenômeno urbano conformam visões que, pelo menos ao longo da trajetória da sociologia urbana, atravessaram sobretudo toda a história do século XX, acompanhando diversas reflexões sobre a vida nas cidades que, de uma forma ou de outra, concentram-se em duas posturas epistemológicas antagônicas. Para Françoise Choay (2015, p. 05), essas distintas visões seriam investidas explicativas sobre o que se tornaram as cidades pós-revolução industrial, sendo duas marcas históricas divergentes e bem caracterizadas: a que simplesmente descrevia o ambiente urbano desde uma crítica normativa à ordem vigente, na qual a desordem urbana deveria ser reformada ou adaptada às necessidades das pessoas que viviam nesses lugares degradados; e em oposição, a que, com inspiração em Marx e Engels e na situação da classe trabalhadora na Inglaterra, questionava a própria ordem vigente e oferecia como saída o rompimento revolucionário com as estruturas econômica, política e social das cidades.

[84] A escola francesa que, como dito, surgia como um movimento de forte contraposição à noção planejadora típica do pensamento funcionalista estadunidense, irá, junto com Lefebvre, introduzir na cena do pensamento urbanístico crítico da segunda metade do século XX, autores como Topolov, Lojkine, Lipetz, dentre outros, cujas obras vieram a expandir os horizontes teóricos da época, promovendo estudos que vão desde investigações sobre a renda imobiliária até o questionamento mesmo do modo de produção urbana de feição capitalista (MARICATO, 2014, p. 126).

Para o autor a noção do urbano deve abranger um conceito independente, a partir do qual é possível pensar como se configura a cidade moderna. O urbano seria então um modo de produção bem específico da cidade, objeto espacial constituído e produzido desde uma determinada racionalidade que valora a apropriação e a utilidade, para efeito de sua reprodução realizada sob a primazia do valor de troca.

O que há de precursor na leitura de Lefebvre é a constatação de que o fenômeno urbano teria transpassado o *chão da fábrica*, não podendo mais ser pensado como mera projeção ou resultado do capitalismo industrial, mas merecedor de uma leitura de si enquanto fenômeno central de análise da reprodução social. O diagnóstico é o de que o fenômeno urbano em si, mais do que a questão da industrialização capitalista e das formas de apropriação classista dos meios de produção e da força de trabalho, deveria ocupar protagonismo em qualquer leitura crítica que se propusesse a pensar a cidade.

O giro metodológico que faz Lefebvre para compreender a expansão do fenômeno urbano tomado como uma categoria em si mesma, é explanado em uma perspectiva de periodização de fases. O autor alude a uma ilustração, por meio da qual sugere que se trace uma linha do tempo em graus de urbanização (LEFEBVRE, 2016, p. 82), por ele chamada de *eixo*, que vai do zero ao cem, neste último situando o ponto crítico a que pretende chegar, qual seja o de urbanização completa da sociedade.

Próximo ao zero nessa escala, a cidade é política, demarcada pela produção agrícola com predominância do valor de uso sobre o valor de troca. No meio da linha do tempo, por volta do século XVI, a cidade é comercial, basicamente integrada ao mercado que avança para o recuo da produção agrícola em favor da produção artesanal e industrial. A cidade é a obra, tornando-se o centro das decisões políticas, do comércio e da vivência comunitária. Mas, sua irrupção enquanto obra e lugar de produção e acumulação de riquezas também produz sua antítese. A linha do tempo de Lefebvre chega ao grande problema da produção do espaço urbano[85], a fase crítica que aproxima o eixo imaginário ao ponto cem, ponto da completa urbanização da sociedade.

> Este simples movimento da indústria em direção à cidade produziu profundas transformações em sua morfologia. Primeiramente, a industrialização negou a centralidade na cidade, fenômeno que Lefèbvre identifica como "implosão", pois, o conteúdo político e comercial perde sua potência social. Depois, ocorre a "explosão" da cidade ou projeção de fragmentos da malha urbana disjuntos por uma vasta região (as periferias). Deste duplo processo (implosão-explosão) uma anticidade foi produzida, negando com extrema potência a cidade política-comercial. (ARAÚJO, 2012, p. 135)

[85] O direito à cidade assume centralidade na obra de Lefebvre em obras subsequentes, como A Revolução Urbana (1970); Espaço e política: o direito à cidade II (1973) e A produção do espaço (1974).

Lefebvre conclui que a inexorável urbanização total da sociedade, ou seja, a cidade já completamente moldada pelos processos da industrialização e produção capitalista, vai tornar o fenômeno urbano um importante ator nos processos de reificação e dominação da vida cotidiana, antes papel exercido exclusivamente pela indústria (TAVOLARI, 2016, p. 95). Por isso, o direito à cidade para Lefebvre torna-se uma *queixa* pela dor existencial da cotidianidade da vida expulsa das centralidades e tragada em sua forma urbana e, ao mesmo tempo, uma *exigência* (LEFEBVRE, 2016, p. 127) pela insurgência heterotópica e criativa de uma retomada vivificante desses espaços (HARVEY, 2014, p. 11).

Em *Le Droit à la Ville*, Lefebvre enxerga a cidade como um artefato humano, nunca fora da contingência da luta, espaço de reprodução da vida, apelo ou exigência de um direito de nela se realizar a diferença através do encontro de pluralidades, "de usufruir da centralidade urbana no ritmo do valor de uso em oposição ao valor de troca, o que exige necessariamente o rompimento com a lógica capitalista de produção do espaço" (TRINDADE, 2012, p. 142). A cidade é o lugar do dissenso e da festa, somente possível em um projeto não de reforma, mas de transformação radical da sociedade capitalista.

Para Ana Fani Carlos (2016, p. 11), a importância da noção de direito à cidade segundo Lefebvre, está na atualização de uma utopia, ponto de partida para um profícuo questionamento sobre uma realidade espacial que se reproduz pelo signo da negação. Para a mesma autora (CARLOS, 2007, p. 14), o direito à cidade enquanto categoria filosófica, ilumina o debate sobre a produção do urbano, onde a clássica produção da mercadoria vai aos poucos dando lugar a essa nova modalidade de produção: a produção do espaço.

Desde a dialética da superação da cidade industrial pela cidade urbana, Lefebvre reconhece ser a industrialização o mecanismo criador das condições históricas e políticas para o processo de urbanização e formação de um lócus de sua reprodução em suas contradições. Todavia, com o advento da expansão da urbanização como condição de reprodução da indústria, o autor percebe que, aos poucos, este fenômeno vai produzir sua própria superação. "Assim, o acesso ao espaço na cidade está preso e submetido ao mercado no qual a propriedade privada do solo urbano aparece como condição do desenvolvimento do capitalismo" (CARLOS, 2007, p. 27).

Muito embora se deva à inventividade filosófica de Henri Lefebvre a importante expressão "direito à cidade", como um termo que ajuda a pensar criticamente o espaço urbano como lugar de tomada de decisões em todos os ambientes sobre os quais se exprimem os diversos modos de interação espaço-sociedade, de fato, antes dele, já em

1961, a jornalista estadunidense Jane Jacobs, em seu *The Death and Live of Great American Cities*, já denunciava "a grande praga da monotonia" (JACOBS, 2014, p. 158) da forma urbana que avançava sobre as cidades.

A autora literalmente *ataca* em seu livro as formas de urbanização nos moldes das renovações urbanas de índole modernista, orientadas pela separação de elementos – aquele estilhaçamento do qual poucos anos depois se referiu Lefebvre – que repartia o espaço segundo as funções da vida (SOUZA, 2013, p. 126), bem aos moldes da produção de uma máquina industrial (trabalhar, habitar, circular e recrear). Jacobs pode mesmo ser notada, juntamente com Lefebvre, como a precursora de um pensamento urbanístico questionador das formas tradicionais de pensar a cidade.

Para Peter Hall (2016), Jane Jacobs seria como uma grande difusora de alternativas opostas aos projetos modernistas de renovação urbana, a eles contrapondo "o comportamento misterioso e indomável das cidades" (JACOBS, 2014, p. 12) e a valorização de seu potencial em se tornarem espaços de grande diversidade de uso.

> "[...] com seu ataque de pro-inferno-com-essas-suas-casas, lançado tanto contra os corbusianos, como contra os planejadores cidades-jardim, e por seu apelo pela volta à densidade e aos usos mistos da terra, característicos da cidade tradicional não planejada." (HALL, 2016, p. 377)

Ainda no cenário internacional, o pensamento crítico que sedimenta a nova sociologia urbana também é reforçado por autores como o espanhol Manuel Castells e o inglês David Harvey, que levarão adiante a compreensão de Lefebvre sobre direito à cidade, contudo retomando suas ideias para, a partir delas, buscar desenvolver uma leitura que se aproxime mais de uma crítica concreta e estrutural sobre a questão urbana.

3.2.2 Manuel Castells e David Harvey: questão urbana e justiça social

Manuel Castells vai entender que, diferentemente da perspectiva histórico-filosófica de Lefebvre, seria necessário retornar ao chão da fábrica para poder se pensar estruturalmente a cidade como cenário de reprodução social da força de trabalho, noção que vai impactar significativamente o que o autor vai entender sobre a questão urbana.

> A segregação social no espaço é, portanto, a expressão específica dos processos que visam à reprodução simples da força de trabalho, mas estes processos estão sempre inseparavelmente articulados com o conjunto das instâncias da estrutura social (CASTELLS, 1983, p. 266).

Para Castells, a questão urbana reflete a dimensão onde se enfileira um feixe de problemas que são determinados fundamentalmente pelo modo capitalista de reprodução

social da força de trabalho, no qual ingressam não só relações de produção, mas também de consumo, operadas em coletivo e levadas a efeito por políticas públicas estatais quase sempre ineficientes em abarcar essa demanda de reprodução (moradia, educação, saúde, lazer, equipamentos públicos, etc.): "os serviços coletivos requeridos pelo modo de vida suscitado pelo desenvolvimento capitalista não são suficientemente rentáveis para serem produzidos pelo capital" (CASTELLS, 1980, p. 23).

> A concentração espacial dos trabalhadores em cidades e áreas metropolitanas de dimensão cada vez maior determina, por sua vez, a concentração e interdependência crescentes do conjunto de meios de consumo que lhes são necessários. E isso ocorre tanto no que se refere ao consumo individual (produtos distribuídos através do mercado de forma fracionada) como ao consumo coletivo (bens e serviços indivisíveis, que correspondem à maioria dos chamados serviços urbanos: educação, moradia, transportes, saúde, áreas verdes, centros culturais etc.). A crescente interdependência das unidades de produção e de gestão, tanto em seu aspecto econômico como em seu aspecto técnico, conduz à criação de um verdadeiro complexo econômico-social, que constitui a estrutura urbana dessas unidades de atividade e de residência que são as cidades (CASTELLS, 1980, p. 21).

Assinalando a importância dos movimentos sociais de luta por políticas públicas para se pensar a questão urbana numa dimensão mais participativa e reivindicativa de direitos no contexto pós-guerra dos Estados de bem-estar social europeu, Castells retira do direito à cidade a dimensão utópica de Lefebvre, para situá-lo mais concretamente no contexto das lutas sociais inseridas no campo das políticas de consumo coletivo.

> [...] argumentava que a função principal do Estado era suprir o consumo coletivo – como no caso da habitação pública, das escolas ou do transporte de massa –, de ajudar a garantir a reprodução da força de trabalho e abafar a luta de classes, o que era essencial para a manutenção do sistema. (HALL, 2016, p. 482)

Castells é criticado por Pedro Arantes (2009)[86], para quem haveria certa limitação na apresentação do urbano como lugar de reprodução "da força de trabalho" e da demanda por "serviços públicos". Para Arantes, a compreensão do urbano como mero resultado dessa operação de usos terminaria por restringir processos teórico-interpretativos que pudessem tomá-lo enquanto produção em si, ou seja, não só como *lócus* de relações de produção, mas também como um "produto, ou seja, como forma da própria dinâmica de acumulação de capital" (ARANTES, 2009, p. 108).

No fluxo das chaves interpretativas do fenômeno urbano e em prol da construção

[86] Arantes (2009, p. 109), entende que a teoria urbana crítica não encontra em Castells um enfrentamento suficiente do fenômeno urbano enquanto um construto em si próprio e, por isso, sua análise deixaria de lado temas determinantes para qualquer análise que tivesse como objeto as relações de poder que constituem o espaço como ele é. Seriam categorias faltantes na perspectiva de Arantes: a propriedade privada, a extração de renda da terra, a especulação imobiliária e sua influência no espaço construído, etc.

de um conceito de direito à cidade, é David Harvey o autor que vai buscar pensar o espaço urbano como lugar por excelência de produção de valor operada desde o lugar das lutas de classe (TAVOLARI, 2016, p. 96). Uma vez que, para Lefebvre, a sociedade urbana seria o resultado totalizante dos processos de urbanização completa do espaço, o que viria a romper com a antiga separação cidade-campo, para Harvey, geógrafo inglês filiado ao marxismo crítico, importaria entender como, na lógica da produção capitalista, esses processos vão acontecer. Harvey entende ser então o direito à cidade uma noção que atravessa esses processos, tornando-se verdadeira categoria de resistência coletiva contra formas de apropriação capitalistas.

> [...] todos aqueles cujo trabalho está envolvido em produzir e reproduzir a cidade tem um direito coletivo não apenas àquilo que produzem, mas também de decidir que tipo de urbanismo deve ser produzido, onde e como. Os meios democráticos alternativos (além da democracia existente no poder do dinheiro), como assembleias populares, precisam ser construídos caso se pretenda revitalizar a vida urbana fora das relações dominantes de classe. (HARVEY, 2014, p. 245-246)

Segundo Bianca Tavolari (2016, p. 97), um dos textos mais importantes, tanto para os movimentos sociais quanto para o debate acadêmico sobre o direito à cidade, foi escrito por Harvey para a *New Left Review*, em setembro de 2008, e publicado em português pela revista *piauí*, em julho de 2013 (HARVEY, 2013). Naquele texto, Harvey reafirma o urbano como um lugar de "absorção da produção excedente que os capitalistas produzem perpetuamente em sua busca por lucros" (HARVEY, 2013, s/p), ou seja, nele o autor segue entendendo que a urbanização capitalista é um verdadeiro método de reinvenção das bases de sustentação do capital. Através dele a cidade vira o *lócus* de implantação de planos de investimento e infraestrutura, de circulação de dinheiro e crédito, de inovações financeiras e de canais de emprego, bem como de construção de estilos de vida e de hábitos de consumo bem ajustados às necessidades do capital.

> A qualidade da vida nas cidades virou uma mercadoria, num mundo onde o consumismo, o turismo e as indústrias culturais e do conhecimento se tornaram aspectos importantes da economia urbana. [...] É um mundo em que a ética neoliberal de individualismo, acompanhada pela recusa de formas coletivas de ação política, se torna o modelo para a socialização humana. (HARVEY, 2013, n.p).

Harvey então vai pensar a cidade como lugar de fragmentação, de repressão e produção de conflitos, de isolamento e segregação racial, de marginalização e desalojamentos, de violência e luta de classes.

> Na realidade, a burguesia tem apenas um método de resolver o problema da habitação à sua maneira – isto é, resolvê-lo de tal forma que a solução reproduz, continuamente, o mesmo problema. Esse método se chama "Haussmann" (…) Por mais diferentes que sejam as razões, o resultado é sempre o mesmo; as

> vielas e becos desaparecem, o que é seguido de pródigos autoelogios da burguesia por esse tremendo sucesso, mas eles aparecem de novo imediatamente em outro lugar (…) A mesma necessidade econômica que os produziu, vai produzi-los no lugar seguinte. (HARVEY, 2013, n.p)

Por isso, defende a noção de direito à vida urbana como um conceito chave para se pensar o direito à cidade, todavia, acautelando-se de que essa noção, acenada como um direito, pode vir a cair numa espécie de "significante vazio" (HARVEY, 2014, p. 20). O que o autor quer dizer com isso é que, ao se assumir o prognóstico lefebvriano, que prediz a morte da cidade tradicional e a consequente urbanização total da sociedade, fortemente condicionada pelo modo de produção capitalista, corre-se o risco de que o conceito de direito à cidade torne-se moldável às finalidades de criação de espaços de exclusividade pensados sob o verniz dessa concepção libertária, o que potencializaria a qualidade de utopia irrealizável daquela noção enquanto um direito.

O que Harvey vai levar adiante é a investigação sobre a melhor forma de exercer e reivindicar esse direito, num contexto urbano que se constitui como resultado de um processo de absorção dos excedentes da produção capitalista. Para o autor, o direito à cidade não é um direito de moldar à cidade conforme distintas necessidades particulares, quase sempre sujeitas às relações de dominação[87], mas um direito coletivo à vida urbana, que "se configura pelo estabelecimento do controle democrático sobre a utilização dos excedentes na urbanização" (HARVEY, 2014, p. 61). Harvey é a favor de que o direito à cidade seja uma noção ligada às questões inerentes à justiça social, um direito humano, coletivo, que transcendendo a "liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade" (HARVEY, 2013, s/p).

Longe dos países capitalistas centrais, essa discussão nos chega como um debate necessário. No caso da América Latina e do Brasil, "definições de "periferia", "espoliação urbana" e "autoconstrução" da moradia, [...] serão fundamentais para aclimatar os conceitos da sociologia francesa a essa situação particular" (ARANTES, 2009, p.104). Especialmente no Brasil, a mudança estrutural proposta pelas "Reformas de Base" da era Jango incentivou um extenso debate[88] promovido em prol das demandas de movimentos

[87] Pensando sobre como o espaço urbano é profundamente marcado pela necessidade de expansão da atividade lucrativa, muito própria da forma de sociabilidade capitalista, Harvey interroga sobre o tipo de cidade que queremos: "Lefebvre estava certo ao insistir em que a revolução tem de ser urbana, no sentido mais amplo do termo; do contrário, não será nada" (HARVEY, 2013, n.p).

[88] Os Seminários Nacionais de Habitação e Reforma Urbana, ocorridos em 1963, no Rio de Janeiro (Hotel Quitandinha, Petrópolis) e em São Paulo (sede do Instituto dos Arquitetos do Brasil), foram realizados em um ambiente de intensas mobilizações que reuniam arquitetos e urbanistas, juristas, movimentos sociais e sociedade civil, sendo a sociologia urbana crítica base de reflexão para um esperançoso Movimento Nacional pela Reforma Urbana, onde firmava-se a ideia de moradia como um direito: "Aparentemente,

sociais nas cidades, há poucas décadas industrializadas e já relativamente adensadas pelo fluxo da migração interna.

No Brasil, assim como em muitos países da América do Sul, o direito à cidade torna-se gradativamente uma importante noção mobilizada para realçar demandas por direitos também muito afinados à vida urbana. Todavia, enquanto na França Lefebvre pensava o direito à cidade como um apelo revolucionário à heterotopia, um direito que passa pela crítica fundamental à monotonia dos bairros distantes das centralidades e ao tédio da vida gasta nos transportes públicos[89], aqui no Brasil esse apelo ganha dimensões muito mais elementares, consiste em uma luta pelo suprimento de necessidades sociais básicas como a falta de moradia, de trabalho, de mobilidade e de infraestrutura urbana.

Da mesma forma, pensando como Jane Jacobs, em sua *Morte e Vida das Grandes Cidades*, muito embora em sua obra seminal a autora não se refira textualmente ao tema do *direito à cidade*, quando ela pensa no funcionamento das cidades desde uma perspectiva crítica ao planejamento urbano ortodoxo moderno, o seu *elogio à rua* e à diversidade nela inserta, a sua crítica estética, de respeitável e necessária pertinência global, não alcança os problemas mais comezinhos da questão urbana brasileira, historicamente marcada por desigualdades de raízes coloniais, latifundiárias e escravistas.

Tanto Jacobs como Lefebvre apontam na monotonia capitalista dos bairros ou das cidades, moldadas segundo padrões de funcionalidade e marcadas por políticas de bem-estar social, um tipo de desafio à vida urbana europeia e estadunidense que, no contexto da ordem fundiária brasileira, se impõe desde uma agenda muito mais essencial, que enfrente as assimetrias dos tipos de cidades que produzimos. Cidades onde se paga muito pra morar e se locomover e que sistematicamente nega a uma camada de pobreza o direito a um ambiente urbano minimamente saudável e com alguma assistência pública.

Trata-se então de uma categoria que, no Brasil, vem em socorro de demandas muito específicas que reivindicam direitos relacionados mais diretamente a garantias

---

estava dada a oportunidade de construir um caminho emancipador para uma sociedade formada sob a dominação externa" (MARICATO, 2013, p. 97). Daqueles seminários, originou-se um documento diagnóstico e propositivo para a construção de uma política de planejamento urbano que veio a integrar as propostas de Reformas de Base do governo de João Goulart (MARICATO, 2013, p. 97), interrompidas com o Golpe de 1964, mas que, de uma forma ou de outra, serviria de base mais tarde para a posterior construção de políticas públicas nesse campo (BONDUKI; KOURY, 2007, p. 11).

[89] Isso fica muito claro na seguinte passagem de sua obra *Le Droit a la Ville*: "Eis aqui mulheres sonolentas enquanto os homens vão trabalhar longe e voltam extenuados. Eis os setores pavilhonistas que formam um microcosmo e que, no entanto, permanecem urbanos porque dependem dos centros de decisão e porque cada lar tem televisão. Eis uma vida cotidiana bem decupada em fragmentos: trabalho, transporte, vida privada, lazeres". (LEFEBVRE, 2016, p. 107-108)

ligadas à dignidade da pessoa humana e à redução da pobreza e da marginalidade. Ou seja, na realidade latino-americana, ao direito à cidade incorporam-se demandas pelo acesso a direitos sociais elementares, sistematicamente negados e desconsiderados pelo Estado, e que apontam para uma conjuntura social que se revela muito tragicamente aquém do contexto europeu entediante imaginado por Lefebvre, ou da realidade monótona e bárbara das ruas estadunidenses, repudiada por Jacobs.

Naturalmente, a adaptação desse direito às nossas demandas concretas e específicas representa uma estratégia muito própria de mobilização da noção teórica e simbólica de direito à cidade, para moldá-la às necessidades de humanização de uma dada realidade *selvagem*, marcada pela desigualdade no acesso à moradia adequada, pela falta de infraestrutura, pela insegurança da posse, pela injustiça sanitária e ambiental, pelo racismo, pelo sexismo, pela violência, inclusive policial, pelo desemprego, pela exposição dos mais pobres à letalidade precoce, pela negação de direitos à saúde, ao lazer, à mobilidade, etc. O direito à cidade vai possuir aqui no Brasil camadas de complexidade que prevêem inclusive sua proclamação num parâmetro mais realista de luta por direitos de cidadania.

3.2.3 Teoria social da produção do espaço urbano na América do Sul

O pensamento urbano crítico em formação nos países do capitalismo periférico necessitou abarcar as peculiaridades do regime de produção capitalista que condicionavam as sociedades latino-americanas a um tipo de subdesenvolvimento que impactava diretamente no tipo de reprodução espoliativa da força de trabalho e, consequentemente, do ambiente urbano (ARANTES, 2009, p. 104).

As ideais de Manuel Castells sobre a questão urbana e sobre a importância de vê-la ingressar na pauta de lutas encabeçadas pelos movimentos sociais contra o Estado vão se adaptar à noção de direito à cidade de Henri Lefebvre, e juntas passam a formar uma espécie de aparato teórico-conceitual que aqui iriam influenciar a visão de intelectuais, pesquisadores e ativistas da segunda metade do século XX. Sob a influência direta de Castells, autores como Paul Singer, Fernando Henrique Cardoso, Lúcio Kowarick, Milton Santos (ARANTES, 2009, p. 105), buscaram entender as formas de urbanização da América Latina, tomando como referência a configuração das cidades nos países da periferia mundial.

Indicaram que, por aqui, o capitalismo se desenvolvia de forma bem distinta

daquela ocorrida nos países do eixo central onde prevaleciam os Estados de bem-estar social, o que merecia uma leitura crítica da realidade latino-americana desde pontos de vista que buscassem explicar como tal condição econômica fundava aqui um tipo muito específico de urbanização.

Foram formuladas teses que se organizaram em torno de uma *teoria da urbanização na periferia do capitalismo* (ARANTES, 2009, p. 103), lugar teórico onde compatibilizados o modo peculiar de produção capitalista aplicado à América Latina com a exploração depreciativa de sua força de trabalho, o que implicava na produção e no crescimento de cidades sob padrões igualmente periféricos e precarizados. O cenário acadêmico dessa produção teórica era o Chile, o seu tempo era o início da década de 70.

> Quase todos os seus formuladores estavam ali na condição de exilados políticos e simpatizantes do governo socialista de Salvador Allende. A conexão entre eles, ao menos dos que formulavam hipóteses para a interpretação da urbanização latino-americana, foi feita pelo sociólogo espanhol Manuel Castells, professor da Universidade de Paris e coordenador do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento Urbano e Regional de Santiago do Chile. (ARANTES, 2009, p. 105)

O acirramento do êxodo rural, com consequente expansão demográfica da segunda metade do século XX, eram dados que não podiam ser pensados em separado do fato de que esses processos de transformação ocorreram num cenário de subdesenvolvimento e dependência do capital externo, de um passado escravista marcado pela prevalência do latifúndio monoprodutor, bem como de um incipiente processo de industrialização local, incapaz de absorver o pobre rural enxotado do campo mecanizado. Expulso do campo e não absorvido pela cidade, ele iria constituir o que viria a ser o sujeito urbano periferizado e marginalizado do "terceiro mundo".

Foi essa a base pela qual a crítica local buscou explicar o tipo de produção do espaço urbano na América Latina, adaptando-a aos conceitos da escola francesa. Nas produções ligadas à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)[90], por exemplo, entendia-se a condição da formação social do Brasil desde o conceito de "subdesenvolvimento" como traço marcante de um tipo de crescimento econômico atrelado às antigas condições coloniais reprodutoras de formas de desigualdade: "a estrutura agrária arcaica, as relações entre a monocultura exportadora e o capitalismo internacional, a dualidade da estrutura produtiva nacional, a profunda desigualdade nas relações de trabalho" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 707)

[90] Na CEPAL, destacaram-se autores como Raúl Prebisch, Fernando Henrique Cardoso e Celso Furtado (SOUSA, 2011, p. 76), que avaliavam os desafios de promoção do desenvolvimento a partir da industrialização, do fortalecimento das instituições estatais, e das reformas estruturais internas.

Entre os autores da *nova sociologia urbana*, chega-se ao conceito de "marginalidade"[91], categoria pela qual pensava-se a produção urbana de uma "massa marginal" (SANTOS, 2017, p. 621), desligada do exército de reserva e de apoio aos processos produtivos, porque imprestável para ser aproveitada nas ainda frágeis engrenagens de absorção da força de trabalho, típicas do tipo de produção de feição mais espoliativa que o sistema capitalista assumia nos países periféricos. Pelo conceito de *marginalidade* buscou-se explicar a incapacidade de absorção local da força de trabalho migrante pelos grandes centros do capitalismo periférico, dada sua condição de dependência industrial dos países capitalistas centrais, o que provocaria aumento da pobreza e inchaço do setor terciário ou informal (ARANTES, 2009, p. 103).

Todavia, críticos da teoria da marginalidade apontavam para o fato de que ela, recorrendo a prenoções estereotipadas, elaboradas mais ou menos à vista da condição europeia e estadunidense e alheia à realidade material dos países latino-americanos, seria incapaz de realizar uma avaliação social precisa da condição urbana local. Paul Singer, por exemplo, distinguia nela uma perspectiva dualista tradicional de análise, sustentada pela noção de classe social e amparada em razões opositivas como aquelas que contrapõem capitalistas e operários, deixando de lado a situação de dependência que origina essa condição social (SANTOS, 2017, p. 621). Já Fernando Henrique Cardoso achava-a contaminada de certo funcionalismo redutivista, já que não alcançava questões necessárias como "taxa de lucro, competição entre capitalistas, renovação tecnológica e custos de reposição da força de trabalho" (ARANTES, 2009, p. 106).

Por outro lado, problemas como a "escassez de habitações, resultado da formação de cortiços e favelas, saturação das vias de tráfego, insuficiência dos serviços urbanos básicos" (SINGER, 1985, p. 119) eram também mencionados por Paul Singer como a problemática urbana decorrente não da concentração populacional – conforme apontado pela crítica por ele nominada de antiurbana atribuída a Castells –, mas, do contrário, da concentração estratégica de atividades capitalistas nos grandes centros, "da qual resulta a hipertrofia das áreas metropolitanas" (SINGER, 1985, p. 131).

[91] A *teoria da marginalidade*, introduzida por Aníbal Quinjano e desenvolvida por autores como o próprio Manuel Castells, Rui Mauro Marini e Janice Perlman, valia-se do conceito de marginalidade para além da tradicional conotação individualista, para trabalhá-lo sob uma perspectiva social e coletiva, centrada mais na problemática da situação de precariedade habitacional e urbana sob as quais um grande contingente de pobreza era submetido a viver nas cidades latinas. "Um dado importante relativo a esse debate é que ele foi animado a partir das análises voltadas ao desvendamento da realidade latino-americana, e permaneceu fortemente ligado ao continente, fosse como berço das ideias, fosse como a região-alvo para a aplicação do novo universo conceitual" (SANTOS, 2017, p. 621).

A tentativa de formular uma teoria socioeconômica para além do "establishment técnico e acadêmico" (OLIVEIRA, 2011, p. 30), que permitisse uma explicação da sociedade latino-americana distanciada das noções de centralidade-marginalidade, de desenvolvimento-subdesenvolvimento, de autonomia-dependência, ou seja, longe de uma construção teórico-metodológica traduzida num sistema binário de oposições e buscando significados desde a simbiose dos produtos desta relação (OLIVEIRA, 2011, p. 32), afetou profundamente o pensamento urbano crítico em ascensão no Brasil.

Esse ponto de vista é especialmente defendido por Francisco de Oliveira (2011), que na obra *Crítica à Razão Dualista* acentua a importância de se pensar o ambiente urbano como o *lócus* de barateamento e facilitação da reprodução da força de trabalho (OLIVEIRA, 2011, p. 45). Nela, assumem papel central os dispositivos de controle produzidos nas especificidades da periferia capitalista e em suas próprias estruturas de dominação e as legislações facilitadoras do baixo custo reprodutivo desses processos.

Seja reproduzindo interpretações do espaço urbano desde as tradicionais perspectivas economicistas e dualistas de causa e consequência (o modo capitalista produz o modo urbano, que à sua vez reproduz em si os problemas e contradições daquele modo de produção, que só podem ser enfrentadas por políticas estatais, a serem reclamadas por movimentos sociais organizados), seja realizando uma crítica sobre a questão urbana enquanto objeto próprio e autônomo de análise (seus desdobramentos enquanto lugar de produção de um certo modo de existência política, portanto analisável a partir de categorias próprias de sua produção e reprodução), é então sob a influência destes autores que o fenômeno urbano vai passando a assumir papel de centralidade na busca por uma estrutura conceitual mais apropriada à nossa realidade.

3.2.4 Direito à cidade na dimensão da questão habitacional no Brasil

Sob a influência da sociologia crítica, o fenômeno urbano passa a ser pensado no Brasil a partir de análises que, para além do pensamento econômico, irão levar em consideração o espaço urbano local e suas complexidades. Esse seria o ponto de partida das pesquisas empreendidas por grupos de professores e alunos das Faculdades de Arquitetura e Urbanismo e de Geografia da Universidade de São Paulo, entre o final do século XX e a entrada do século XXI.

> Um grupo de professores da FAU estava lendo, naqueles anos, o terceiro livro de O capital — que discute as formas heterodoxas de produção do valor por meio da renda e dos juros — e começa também a descobrir novos autores,

> como Henri Lefebvre, David Harvey e Marino Folin, além da nova sociologia urbana francesa (Lojkine, Topalov, Ascher e Lipietz) que ampliavam o horizonte da crítica marxista para além do esquema de Castells. O livro representa essa transição, apesar de não completá-la integralmente, formulando uma alternativa mais acabada. (ARANTES, 2009, p. 121)

Segundo Arantes (2009, p. 123), surgiam a partir daí estudos sobre a produção do espaço urbano brasileiro que levariam em conta situações muito específicas de sua própria materialidade, tais como a propriedade da terra pelo capital fundiário e a extração de renda compensatória dos investimentos construtivos, temas que se desdobravam em diversas categorias analíticas como a do mercado de localizações e da cobrança de preços compatíveis com essa variável; dos processos de valorização e desvalorização de determinados espaços com influência direta na política de investimentos públicos de infraestrutura; do aumento do perímetro urbano e de formas de especulação e espoliação; da existência de uma função social do direito de propriedade, etc. Passava-se, a partir desse modo específico, a analisar o potencial das cidades brasileiras de se tornarem mercadoria a ser consumida.

A importância desse giro epistemológico é a compreensão da cidade em sua materialidade, da centralidade do espaço urbano como forma de expansão e de representação do capitalismo, não somente como produto do sistema que lhe precede, mas como objeto autônomo dotado de categorias que lhe são próprias. Sob esse ponto de vista, descobre-se um campo de forças de índole patrimonialista, cujo ponto de tensão consiste na manutenção de um sistema desigual de distribuição de recursos pela manutenção de determinados privilégios territoriais.

Em relação às especificidades que o direito à cidade assume no Brasil, as distâncias periféricas não são vistas como aquelas que instauram uma vida urbana monótona e enquadrada, bem aos moldes da repartição de funções típicas de produção de bem-estar presentes nos países centrais. Aqui, elas são observadas desde a ausência de fruição de direitos sociais os mais elementares e da negação do *status* de cidadania a uma vasta camada de pobreza urbana. Esse entendimento é compartilhado por Tavolari (2016).

> Negação de direitos e exploração faziam muito mais parte do vocabulário de reivindicação popular do que a busca por uma cidade autêntica que pudesse ser usufruída como obra de arte, ainda que a supressão dos espaços públicos e de lazer tenha tido consequências importantes na vida cotidiana dos trabalhadores. (TAVOLARI, 2016, p. 103).

A dinâmica pela qual se constitui a ocupação do solo nas cidades brasileiras enuncia, para autores como Ermínia Maricato (2013; 2014; 2020), Raquel Rolnik (2012; 2015; 2016; 2019), Lúcio Kowarick (1993; 2009), Edésio Fernandes (2010), Nabil

Bonduki (2007; 2008; 2018), Nelson Saule Júnior (1997), etc., uma realidade paradoxal sintomatizada pela presença de farta produção legislativa na qual previstos instrumentos formais de democratização quanto ao acesso à terra urbanizada, mas que, todavia, não alcança nem inibe persistentes formas de exclusão socioespacial.

Para Ermínia Maricato, o estudo do direito à cidade vinculado às desigualdades que marcam a realidade urbana brasileira é inadiável e se mostra como articulação necessária às "condições para retomar a crítica independente e autônoma na produção teórica e acadêmica" (MARICATO, 2014, p. 168). Entre a farta produção normativa e a realidade posta, o que se evidencia para Maricato é a "deterioração das condições urbanas de vida construídas exatamente nesses 25 anos de avanço e ascensão dos movimentos urbanos" (MARICATO, 2014, p. 149).

Raquel Rolnik identifica, nas entrelinhas desse conjunto normativo que marca a regulação fundiária do Brasil, o enraizamento do que chama de *geografia da desigualdade*, "um modelo de estado capturado por interesses privados e conformado por uma cultura de opressão e exclusão" (ROLNIK, 2015 p. 368). Acerca desse conjunto regulatório, Edésio Fernandes acusa ser o Estatuto da Cidade, diploma legal aclamado internacionalmente, um instrumento que fracassa na tarefa de reformar a ordem jurídica liberal das cidades brasileiras "fragmentadas, segregadas, excludentes, ineficientes, caras, poluídas, perigosas, injustas e ilegais" (FERNANDES, 2010, p. 66).

Lúcio Kowarick identifica nessas condições de desigualdade que marcam o espaço urbano brasileiro a presença de "vários processos reais ou simbólicos que impedem a consolidação dos direitos sociais" (KOWARICK, 2009, p. 14), condições essas que, no campo dos movimentos sociais de luta por moradia, Guilherme Boulos localiza a existência de uma separação de duas cidades no mesmo espaço, "a dos ricos e a dos pobres" (BOULOS, 2015, p. 63).

Não se busca exaurir o rol de autores que assinalam a relação paradoxal na qual inclusão e exclusão convivem naturalmente sob o mesmo aparato legal que se pretende democrático, mas demarcar o lastro empírico e teórico da afirmação de que, inobstante farta legislação garantidora de direitos sociais no Brasil, o acesso a direitos urbanos permanece submetido a outras estratégias de poder que vão filtrar sua materialização.

De significante vazio, conforme suspeitou Harvey, a denominador comum das lutas urbanas, os diversos sentidos de problematização do direito à cidade e sua compatibilização com o direito à moradia adequada iluminam o tipo de jogo político que vem moldando a política habitacional no país. O esforço de pensar a questão habitacional

levando em conta a memória dos argumentos produzidos em torno da questão urbana e do direito à cidade, permite contrastar, desde o repertório desse debate, quais valores subjazem ao contexto das relações de poder que historicamente definem estratégias políticas sobre as quais se organizam políticas públicas de moradia no Brasil.

3.3 Direito à moradia e forma urbana paradoxal: a produção da habitação como uma estratégia de poder

A política habitacional moldada a partir de 1964 pelos governos militares, como política pública que finalmente institucionalizou um modelo de produção de moradia firmado na construção e financiamento de novas casas[92], oportunizou uma reação pela qual o recurso ao direito à cidade irá reaparecer no Brasil não, segundo Harvey (2014, p. 13), como um "legado intelectual de Lefebvre", mas como resultado de lutas encabeçadas por movimentos sociais urbanos[93].

3.3.1 Criação do BNH: a política da casa própria

Com a imposição de um governo militar autoritário que se instaurou após o golpe que culminou na deposição de João Goulart em 1964, o que se executou naquele cenário de idealizações sobre a questão habitacional e o implemento de uma reforma urbana no Brasil foi a concepção do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e de seu órgão gestor prioritário, o Banco Nacional da Habitação (BNH), nos termos da Lei n° 4.380 de 21 de agosto de 1964 que os criou.

A Lei n° 4.380/1964 atrelava a política urbana à ideia de construção de facilidades para aquisição da casa própria. A partir dali, o BNH ativava uma política de promoção de soluções habitacionais pela via do mercado da construção, incorporação e venda de casas e apartamentos, orientada pela lógica privatística e amparada em um modelo de poupanças (KLINTOWITZ, 2015, p. 81), onde nela a participação do Estado se limitaria à composição institucional de padrões de financiamentos rentáveis.

---

[92] "A política de construção de casas fazia parte da Aliança para o Progresso, nome dado ao programa norte-americano de cooperação com a América Latina, lançado por Kennedy em 1961, com o objetivo de promover o desenvolvimento e barrar o comunismo, que já havia se instalado em Cuba e ameaçava o continente" (ROLNIK, 2015, p. 283)

[93] Destaque para as lutas que resultaram na adoção de processos decisórios mais participativos e democráticos junto a algumas prefeituras municipais petistas, eleitas no rescaldo da ditadura militar e que engatilharam a feliz constitucionalização do direito à política urbana.

O formato da política consistia em viabilizar projetos de urbanização e habitação custeados por fundos de poupança (FGTS e SBPE), captados pelo SFH e mediados pelo BNH, este último com função de arrecadar recursos e transferi-los para os agentes privados intermediários (bancos, companhias habitacionais, indústrias da construção civil, de serviços etc.). Atrelado aos interesses do capital imobiliário, o SFH/BNH isentava o governo de aplicar recursos do tesouro nacional para atendimento habitacional, na mesma medida em que fortalecia o ramo financeiro e imobiliário, com a facilitação de empréstimos a juros altos, crescimento do lucro e controle do processo inflacionário possibilitados pelo aquecimento do mercado de produção e transferência dos custos da moradia para o trabalhador (BOTEGA, 2007, p. 68)

Com a tática de reunir a produção de renda imobiliária a uma política de abertura total do mercado interno à especulação estrangeira, com crédito bancário e captação de recursos externos a juros altos, ainda que à custa do endividamento externo do país, o BNH proporcionava à ditadura uma base de apoio popular reforçada pelas ações de corte, repressão e censura, devido à falsa sensação de crescimento econômico nacional, impressa na época como o *milagre econômico brasileiro*.

Muito embora tenha sido pioneira na formulação de uma política pública habitacional no país, produzindo um estoque habitacional adquirido via financiamento imobiliário, o SFH/BNH reforçava o papel ideológico da casa própria como ativo de investimento, endividando, mas também conquistando a simpatia e o apoio da classe média, cliente majoritária[94] (DE AZEVEDO, 1988, p. 109). Arquitetada desde uma benfazeja articulação entre Estado, empresas de construção civil e instituições financeiras, oferecia aos setores da construção civil e às fontes financiadoras um mercado lucrativo de rendimento e correção monetária vantajosos, mas não conseguiria abarcar o número crescente de pessoas que permaneciam sem moradia, já que não previa em sua cartela de opções a reforma e melhoria de imóveis já existentes, nem a urbanização de favelas[95].

---

[94] "A casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade". Frase atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH (BONDUKI, 2008, p. 72).

[95] O BNH estimulava o mercado imobiliário a adquirir glebas baratas e afastadas dos centros urbanos, para produção de casas em larga escala, o que gerava retorno financeiro aos agentes envolvidos (esquema bem parecido com o posteriormente adotado pelo *Minha Casa Minha Vida*), mudanças no zoneamento das cidades, expansão do perímetro urbano e promoção de contratações de obras de planejamento e infraestrutura. "Exemplo disto foi à medida que obrigou as prefeituras a elaborar planos urbanísticos para os seus municípios, o que era positivo, mas a condição de serem qualificadas para a obtenção de empréstimos junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo era de que estes deveriam ser elaborados por empresas privadas. Até mesmo as cobranças das prestações devidas estavam a cargo de uma variedade de agentes privados [...]" (BOTEGA, 2007, p. 68).

De 1964 a 1986, o sistema SFH/BNH financiou 25% das moradias construídas no país, com isso promovendo a edificação de 4,3 milhões de casas novas, sendo 65% delas destinadas às médias e altas rendas (KLINTOWITZ, 2015, p. 78). Somente 18% do total dos recursos do FGTS foram empregados em moradia de interesse social, destinados a programas periféricos ou mesmo a processos traumáticos de remoção[96].

Para Bonduki (2008, p. 74), a política urbana que se apresentava com o SFH/BNH era aquela bem alinhada ao perfil da administração militar – "[de padrões] rígidos e centralizados, impermeáveis à incorporação das práticas desenvolvidas pela população" –, sugestiva de uma hierarquia austera e de um tipo de disciplina que transparecia no enfastiante modelo de produção de conjuntos habitacionais lineares, homogêneos e marcados pela localização periférica.

> [Frutos de uma] administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução, nos programas públicos. Ademais, utilizando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer fonte de subsídios e adotando critérios de financiamento bancários, o sistema excluiu parcelas significativas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional. (BONDUKI, 2008, p. 44)

Em que pese a importância do BNH e sua inequívoca contribuição para a resolução de uma demanda habitacional quantitativa apresentada por um determinado estrato médio da população, seu raio de ação não foi suficiente para abarcar o aumento da população urbana no Brasil, que entre 1950 e 2000, aumentava de 11 para 125 milhões (BONDUKI, 2008, p. 73). Tampouco atendeu aos que, fora do leque de financiamentos bancários, desapareciam da mira das políticas de promoção de acesso à moradia adequada[97]. Na opinião de Bonduki (2008),

> Não seria razoável exigir que o Sistema Financeiro da Habitação pudesse financiar a construção de unidades prontas na dimensão necessária. Mas uma análise crítica mostra que um dos grandes equívocos foi voltar todos os recursos para a produção da casa própria, construída pelo sistema formal da

[96] A Coordenadoria de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), criada durante a vigência do Programa, tinha como tarefa, por exemplo, erradicar favelas no Rio de Janeiro e abrir frentes estratégicas para novos empreendimentos imobiliários. Durante sua atuação foram removidas, total ou parcialmente, "62 favelas, 35.175 famílias, 176.000 pessoas" (KLINTOWITZ, 2015, p 86). O volume de remoções forçadas associadas à inscipiente atuação do BNH no contexto de promoção de habitação social forçou o governo a criar "programas "alternativos", como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB -1975), o Programa de Financiamento de Aquisição de Materiais de Construção (FICAM – 1977) e o Programa de Erradicação da Subabitação (PROMORAR – 1979), [sendo eles juntos] responsáveis pela maior parte dos investimentos para a baixa renda (0 a 3 salários mínimos), apenas 250.000 unidades, e 5,9% do total financiado pelo Banco" (KLINTOWITZ, 2015, p 86).

[97] Inobstante essa proporção quantitativa de produção de novas casas, a Fundação João Pinheiro aponta que a década de 80 contabilizava um déficit habitacional de 5,8 milhões de domicílios, número constituído por mais de 3 milhões de domicílios rústicos e improvisados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995).

> construção civil, sem ter estruturado qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades. Em consequência, ocorreu um intenso processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão autoempreender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais. (BONDUKI, 2008, p. 74)

A falência do modelo econômico imposto, o aumento da inflação e da carestia, o desemprego, a forte recessão e o endurecimento das condições precárias de vida, foram condições que permitiram com que, já no final da década de 70, emergissem movimentos populares e sindicais[98] que, de uma forma ou de outra, forçaram um processo de lenta abertura política que culminou, em 1985, com a eleição indireta de um presidente civil, pondo fim ao período de 20 anos de ditadura militar. Em 1986, a manutenção do BNH tornava-se insustentável[99]. A Caixa Econômica Federal, juntamente com o Conselho Monetário Nacional, foram, dali em diante, os órgãos gestores da política de moradia, "o que levou a um controle mais rígido do crédito, dificultando e limitando a produção habitacional" (BONDUKI, 2008, p. 76).

3.3.2 Ajustes (re)democratizantes: o princípio de uma velha novidade

A Constituição Federal de 1988 torna-se então o grande motor de institucionalização da ideia de um novo regime democrático que se instaurava a partir de 1985. Como culminância de um processo legislativo no qual movimentos dos mais diversos estratos da sociedade puseram em pauta suas reivindicações[100], era promulgada

---

[98] Os movimentos sociais de bairro juntaram-se aos trabalhadores do chão de fábrica para construção coletiva de formas de pressão do governo, formando uma força política que representava uma novidade no contexto das lutas por melhores condições de vida e salários. Em pauta estava logicamente a questão do acesso à moradia digna. "Uma das pontas mais ativas dessa movimentação brotou na periferia de São Paulo através de associações quase invisíveis ao governo mas típicas de uma população desassistida pelos poderes públicos: clubes de mães, grupos de moradores, comitês de saúde. As reuniões aconteciam geralmente no salão paroquial das igrejas de bairro, e contavam com a estrutura e a proteção das Comunidades Eclesiais de Base" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 803)

[99] "Vivia-se o clima da luta pelas eleições diretas para Presidente e pela Constituinte, com grande mobilização popular, e a oposição ao BNH se inseria no combate à ditadura. Neste contexto, organizou-se, por um lado, o movimento de moradia e dos sem-terra (urbano), que reunia os que não conseguiam ter acesso a um financiamento da casa própria e, por outro, o Movimento Nacional dos Mutuários que agregava mutuários de baixa renda e classe média, incapacitados de pagar a prestação da sonhada casa própria. Ambos criticavam o caráter financeiro do SFH e pediam mudanças." (BONDUKI, 2008, p. 75)

[100] O Fórum Nacional pela Reforma Urbana é um deles. Em 1987, formulando as bases de uma agenda unificada para o enfrentamento dos problemas das cidades brasileiras (MARICATO, 2014, p. 106), sistematizou uma série de exigências que serviram para oferecer à Assembleia Nacional Constituinte a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, responsável pela elaboração dos artigos

num contexto histórico de encerramento de um período de 20 anos de ditadura e de restauração da democracia no Brasil. Dentre suas disposições, a função social da propriedade, inserida como cláusula geral, princípio formal democrático convivente com a primazia do direito à propriedade privada individual, conferia, em situações práticas, a prevalência de uma ou de outra garantia.

A convivência dessas duas potências valorativas, aparentemente conflitantes, teria o condão de harmonizar o sistema normativo[101], na medida em que o direito à propriedade, como fundamento de uma sociedade liberal, não poderia se impor de forma alheia aos processos sociais que o legitimaram enquanto garantia individual. Uma coexistência principiológica cumpria a difícil equalização dos propósitos liberais e concorrenciais de um Estado capitalista de periferia como é o caso do Brasil, aos desígnios de uma sociedade que intencionava ser justa, solidária e democrática.

Todavia, a previsão de uma funcionalidade social abstrata aplicada ao direito à propriedade consistiu em um dispositivo que, em certa medida, iria carecer da devida densidade operacional. Especialmente com relação à sua serventia como diretriz fundamental da política urbana, impunha-se a necessidade, conforme previsão do § 2º do artigo 182 da CF, de uma justaposição de normas em vista de sua aplicabilidade. Clara, neste sentido, é a crítica feita por Alfonsin:

> Com o disposto no § 2º, os constituintes se safaram da árdua tarefa de definir o que vem a ser a função social da propriedade, ou ainda de dizer quando a propriedade não cumpre com essa mesma função. Delegaram a tarefa aos municípios e "ressuscitaram" os planos diretores, já muito mal afamados em fins da década de 80, por sua ineficácia como instrumento de planejamento urbano. (ALFONSIN, 2000, p. 154)

Muito embora a constitucionalização da matéria urbana tenha representado um

182 e 183 na Constituição Federal, destinados às normas gerais que constituiriam as bases da política urbana a partir da noção de direito à cidade: "A emenda popular subscrita por 131.000 eleitores foi apresentada pela Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento de Defesa do Favelado (MDF), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Coordenação Nacional dos Mutuários e Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)" (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 25).

[101] A operacionalização dessa simultaneidade é assim explicada de forma precisa por Ricardo Marcondes Martins (2015): "O direito de propriedade é, pois, um princípio material relativo a direito subjetivo, segundo o qual o direito de usar, fruir, dispor dos bens que tenha o domínio e de reivindicá-los de quem injustamente os possua deve ser garantido na máxima medida possível ("P1"). Por força dele, o particular pode, na máxima medida possível, utilizar seus bens de modo a concretizar seus interesses egoísticos. A função social é uma cláusula geral, e, como tal, um princípio formal. Ela atribui um peso maior aos princípios materiais que se chocam com os interesses egoísticos dos particulares. Há valores contrários à utilização individual da propriedade ("P2"). A cláusula geral da função social restringe o âmbito do princípio material da liberdade dos particulares e, especificamente, do direito de propriedade. No entrechoque de "P1" (a liberdade do proprietário de usar o bem de acordo com sua vontade) e "P2" (o interesse social, contrário ao uso egoístico), a função social dá um peso maior a "P2". Ao determinar que a propriedade atende a sua função social, o constituinte deu juridicidade aos valores opostos aos interesses individuais do proprietário e estabeleceu, no plano abstrato, um entrechoque valorativo" (MARTINS, 2015, p. 537).

ganho de enormes proporções políticas e jurídicas sobre os temas afetos ao direito à cidade, sua institucionalização não ocorreu sob balizas inequívocas. O artifício utilizado pelo legislador constitucional foi o de estabelecer premissas para uma política urbana que somente seriam praticadas com a implementação de ulterior regulação em cascata[102], via instrumentos ofertados por normas federais e municipais. As garantias constitucionais presentes nos artigos 182 e 183, passariam a demandar outras normas que se aplicariam ao plano da regulamentação legislativa de seguimento infraconstitucional (Código Civil, Estatuto da Cidade, Planos Diretores, e outras legislações esparsas.).

Inobstante a previsão desse sofisticado aparato legislativo, durante a primeira década de vigência da CF, inexpressiva foi produção de regulação para enfrentamento da desigualdade no acesso à terra urbanizada – "nas esferas municipal e estadual, uma fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade, marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada em decorrência da ausência de uma política nacional" (BONDUKI, 2008, p. 77).

A luta pela formulação de uma política urbana que concatenasse as três esferas administrativas estava apenas começando e reforçava-se com a publicação da Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, apresentado ao Senado em junho de 1989 e finalizado quando aprovado 12 anos depois. Projetando mais objetividade às diretrizes valorativas contidas nos artigos 182 e 183 da CF, porquanto regulamentando-os, o Estatuto da Cidade definia os objetivos da política urbana, criando instrumentos mais específicos para sua realização prática via instrumentos democráticos de uso e ocupação do solo.

Pari-passu a essas modificações regulatórias, o aprofundamento de práticas neoliberais de privatização e desregulação do mercado (MARICATO, 2014 p. 40), condicionadas pelo ingresso do Brasil na dinâmica neoliberal das orientações do chamado Consenso de Washington, foram determinantes em fazer com que as conquistas nos

[102] Todavia, para alguns autores a matéria é discutível. José Afonso da Silva, por exemplo, entende ser a função social um princípio carregado de auto aplicabilidade já que consagra a índole funcional do próprio direito à propriedade (SILVA, 2016, p. 288): "O direito de propriedade era tradicionalmente concebido como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, de caráter absoluto, natural e imprescritível. Verificou-se, mais tarde, o absurdo dessa teoria, em primeiro lugar porque entre uma pessoa e uma coisa não pode existir relação jurídica, que só se opera entre pessoas. Um passo adiante, à vista dessa crítica, passou-se a entender o direito de propriedade como uma relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de respeitar esse direito, abstraindo-se de violá-lo – e assim o direito de propriedade se revela um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito" (SILVA, 2012, p. 70). O mesmo entendimento é compartilhado por Ricardo Marcondes Martins, para quem o núcleo de sentido da função social tangencia o próprio direito à propriedade, ou seja, o direito de usar, gozar, fruir, dispor e reivindicar só se justifica como garantia inequívoca, na medida em que aparelhado por outros valores constitucionais que o sustentam enquanto tal: "o uso e o gozo do bem são noções cuja substância está indissoluvelmente ligada à ideia de funcionalidade" (MARTINS, 2015, p. 531).

campos político e legislativo dos últimos anos restassem afetadas por contingências econômicas. A política urbana, orientada pelo axioma constitucional da funcionalidade social da propriedade, ficava então à mercê de uma instância superior: o mercado.

De fato, no intervalo entre a promulgação da Constituição e a edição do Estatuto da Cidade, o que o Brasil testemunhou com as políticas setoriais urbanas foi um verdadeiro hiato pelo qual os ajustes fiscais adequados às diretrizes macroeconômicas empreendidas na década de 90 e promovidas pelo alinhamento mais acirrado do país com a agenda neoliberal pautada pelos países capitalistas centrais, afetaram sobremaneira a posição já secundária que ocupavam as políticas públicas de acesso a direitos sociais.

> A política habitacional do regime militar podia ser equivocada, como já ressaltamos, mas era articulada e coerente. Na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação. Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema. (BONDUKI, 2008, p. 76)

A adequação da política habitacional ao modelo de concessão de crédito individual via Carta de Crédito, concentrado em famílias com renda superior a cinco salários mínimos[103], permitiu que o mercado fosse juridicamente aparelhado pelo regime de garantia implementado pelo contrato de alienação fiduciária – Lei n.º 9.514/97, mais tarde alterada pela Lei n.º 13.465/17 – , que destituía o imóvel vendido de sua condição de bem de família, para torná-lo garantidor do pagamento das parcelas de financiamentos realizados junto às instituições financeiras. Tal espécie de regulação serviu para fortalecer um tipo de demanda de proteção a relações que eram mais de consumo que de direito.

As administrações de José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, representaram juntas quase duas décadas de gestão em que o Estado permaneceu sem articular uma política consistente de planejamento para o setor de habitação, salvo pela manutenção de ações pontuais e desarticuladas estabelecidas com

[103] "De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo. [...] Uma observação cuidadosa da evolução das necessidades habitacionais entre 1991 e 2000 mostra que a concentração do déficit nas faixas de menor renda se agravou no período que, a grosso modo, corresponde ao governo FHC. [...] neste período, enquanto na faixa de renda inferior a 2 SM o déficit cresceu 40,9%, na faixa superior a 5 SM ocorreu uma redução 26,5%." (BONDUKI, 2008, p. 80)

empreiteiras privadas, financiadas pelo FGTS[104]. O tema da habitação permanecia uma questão de mercado, e sua produção para as classes pobres permanecia à mercê das macropolíticas de austeridade fiscal e de estabilização da economia, voltadas ao cumprimento da agenda neoliberal que impunha como meta o posicionamento dos gastos do país sob o fluxo dos interesses do mercado financeiro internacional. Como era de se esperar, no decurso de uma década o problema do déficit de moradia no Brasil sofre uma drástica piora[105].

3.3.3 Governos Lula e Dilma: do "Projeto Moradia" ao "Minha Casa Minha Vida"

Quase dois anos após a publicação do Estatuto da Cidade, a eleição de Lula para a Presidência da República reascendeu a expectativa de promoção de uma agenda de reformas urbanas em todo país. A referência era a forte probabilidade de implementação de seu programa eleitoral para a área de habitação, pactuado no *Projeto Moradia*[106], que se propunha em médio prazo a resolver o problema do déficit habitacional. A criação do Ministério das Cidades e a indicação de Olívio Dutra[107] para o comando da pasta, a

[104] "Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR –, programa inovador voltado à produção de unidades novas para arrendamento que utiliza um mix de recursos formado pelo FGTS e recursos de origem fiscal." (BONDUKI, 2008, p. 79).

[105] Segundo pesquisas da Fundação João Pinheiro, no ano de 1991 o déficit habitacional chegava ao número de 4.8 milhões de unidades faltantes, sendo destas 3.2 milhões somente em território urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995). Já no ano de 2000, esse déficit saltou para o alarmante número de 7.2 milhões de unidades faltantes, sendo quase 5.4 milhões delas somente em território urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001).

[106] Formulado entre os anos de 1999 e 2000 pelo Instituto Cidadania, o Projeto Moradia, que tinha como premissa a noção de que o direito à moradia passava necessariamente pela garanta do direito à cidade, contou com a participação de representantes de movimentos sociais, centrais sindicais, setores empresariais, setores universitários e urbanistas comprometidos com a causa. Nomes como Clara Ant, André Luiz de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco assumiram a tarefa de apresentarem uma estratégia geral de solução para o problema habitacional do Brasil, na qual incluída a proposta de criação de um Ministério das Cidades, de conselhos participativos e de um fundo permanente de canalização de recursos destinados a uma política habitacional equitativa: "A estratégia geral partia do pressuposto de que para enfrentar a magnitude do problema habitacional era necessário congregar os esforços dos três níveis de governo, criando um sistema articulado do ponto de vista institucional e financeiro, o Sistema Nacional de Habitação que articularia todos os órgãos públicos voltados para habitação. [...] O Projeto Moradia partia do pressuposto de que era fundamental a dinamização do mercado habitacional para a classe média – a ser atendida com recursos do SBPE (poupança) e do Sistema Financeiro Imobiliário – de modo que este segmento pudesse deixar de utilizar o FGTS, que seria voltado para as faixas de renda mais baixas. Propunha medidas para ampliar o mercado habitacional privado, buscando gerar condições favoráveis para que ele pudesse atender gradativamente setores médios com renda mais baixa" (BONDUKI, 2008, p. 93-95).

[107] Olívio Dutra carregava no currículo experiências exitosas no campo urbanístico e habitacional, durante o tempo em que esteve à frente da Prefeitura de Porto Alegre. A equipe do Ministério das Cidades, sob seu comando, ficaria encarregada de implementar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, através das secretarias nacionais de Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte Urbano e Programas Urbanos e, ainda, o Departamento Nacional de Trânsito e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos. A ideia era aplicar

formação do Conselho Nacional das Cidades e do Fundo Nacional de Moradia que subsidiaria permanentemente projetos por meio de recursos não onerosos do Orçamento Geral da União e do FGTS (ROLNIK, 2015, p. 296), coroavam positivamente a esperança de uma política urbana norteada pelas aquisições já feitas no campo da legislação.

O ideário da reforma urbana parecia algo bem mais factível, agora sob a gerência do recém criado Ministério das Cidades. Surgiam no horizonte político as diretrizes da política habitacional a ser empreendida doravante, trazendo como referência as balizas já estabelecidas no *Projeto Moradia* e a composição de um Conselho Nacional de Habitação. No lançamento da primeira Conferência Nacional das Cidades[108], em abril de 2003, o discurso do Presidente Lula, confirmava esse cenário esperançoso.

> Acho importante esse pacto entre nós. Vivemos nas cidades, é nelas que moramos, trabalhamos, estudamos, nos divertimos e enfrentamos nossos problemas. É nas cidades também que encontramos muitas das soluções que procuramos. É por isso que sempre disse que não devemos poupar esforços para garantir, na prática, aquilo que a Constituição de 1988 nos assegura – o direito fundamental de morar com dignidade. E isso não significa apenas construir casas, precisamos ter infraestrutura, saúde, educação, transporte público de qualidade, espaços de lazer e cultura, áreas de convivência social, segurança pública, de que tanto necessitamos. Nós estamos aqui, neste evento, porque temos compromisso com esses objetivos. Vamos criar conselhos das cidades nos municípios, nos estados e em nível nacional. Com esses conselhos, prefeitos, governadores, governo federal e a sociedade civil organizada poderão definir, conjuntamente, as prioridades e o desenvolvimento planejado de nossas cidades. (BRASIL, 2003, p. 03)

Esse grande fôlego reformista, todavia, não logrou ir muito longe. A autoridade prática do Ministério das Cidades já acumulava algumas perdas na queda de braço orçamentária travada com a Casa Civil, com o Ministério do Planejamento e com o Ministério da Fazenda. Olívio Dutra tinha sido derrotado também no objetivo de tornar o Conselho das Cidades um órgão deliberativo. Pouco mais adiante, com a necessidade de ampliação da base de apoio ao Governo Federal, fustigado por uma tensão política proveniente da "crise do mensalão"[109], garantia-se a chamada governabilidade frente ao Congresso Nacional com a troca da titularidade da pasta e sua transferência para o Partido

---

em proporção nacional o que foi aprendido durante as administrações municipais petistas que, nas décadas de 80 e 90, se empenharam em testar possibilidades bastante inovadoras no campo da gestão urbana: "Dentre elas os processos participativos para a elaboração de políticas, como as conferências, assim como as experiências de autogestão na produção da habitação, que, a partir da primeira administração do PT em São Paulo (1989-1992), ganharam escala e força política entre os movimentos de moradia" (ROLNIK, 2015, p. 295).

[108] A primeira Conferência Nacional das Cidades, realizada em Brasília entre os dias 23 a 26 de outubro de 2003 resultou de um processo de Conferências Municipais, nas quais 3.457 municípios elegeram 2.095 delegados para aprovarem resoluções sobre a política urbana e habitacional e estabelecerem a composição e a eleição do Conselho das Cidades. (BRASIL, [s.d.])

[109] o Presidente Lula, contabilizava, até aquele momento, 06 pedidos de impeachment, do total dos 36 protocolados aos longo de seus dois mandatos.

Progressista (PP), a fim de garantir o apoio do partido de Severino Cavalcanti, então eleito presidente da Câmara dos Deputados[110].

A Caixa Econômica Federal, instituição financeira encarregada de gerir os recursos do FGTS, permanecia subordinada ao Ministério da Fazenda, esvaziando a capacidade operativa do Ministério das Cidades; o novo Ministro, membro do Partido Progressista, não tinha compromisso partidário com o programa de governo pactuado no *Projeto Moradia*; o corpo de técnicos e militantes comprometidos com o ideário de reforma urbana e arregimentados por ocasião da criação do Ministério em sua primeira versão, esfriaram suas expectativas em relação ao Governo, deixando a pasta juntamente com seu primeiro titular; ao Fundo Nacional de Moradia, aprovou-se o substitutivo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com modelo que seguiria as regras orçamentárias sujeitas ao contingenciamento (ROLNIK, 2015, p. 298).

Em vista do aprofundamento da crise política que atingia o governo, seu ponto crítico impôs, ainda em 2005, a troca do Ministro da Casa Civil, José Dirceu, passando a referida pasta a ser chefiada por Dilma Rousseff, que nela permaneceu até quase o final do segundo mandato de Lula. Assim reconfigurados Casa Civil e Ministério das Cidades, a este último coube a formulação do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), para o desenvolvimento de uma política habitacional de interesse social à altura do tamanho da questão do déficit habitacional no Brasil[111].

Com direcionamento de investimentos públicos para o fortalecimento do mercado da construção civil, o PLANHAB apostava no efeito multiplicador que este setor geraria quanto ao influxo de sua cadeia produtiva e de seu potencial de criação de empregos. A ideia era criar um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS),

---

[110] As forças que convergiam para a demissão de Olívio Dutra do Ministério das Cidades, desligando a atuação da pasta do outrora concebido *Projeto Moradia*, submetiam mais uma vez a institucionalização do direito à cidade a uma pauta de interesses políticos e econômicos. A crise interna que afetava o primeiro mandato de Lula, assegurava a vitória de Severino Cavalcanti-PP à presidência da Câmara em fevereiro de 2005 (JÚNIOR, 2005). Em março de 2005, Severino arquiva pedido de processo contra Lula: "O presidente da Câmara, Severino Cavalcanti, anunciou em Plenário o arquivamento do pedido do PSDB para processar o presidente Luiz Inácio Lula da Silva" (PIOVESAN; ROEDEL, 2005). Anos depois, entrevistado pelo sociólogo Emir Sader, Lula tornou a falar sobre esse momento de angústia: "O momento mais difícil é quando você tem que chamar alguém e falar: "Companheiro, olha, lamentavelmente eu vou precisar do cargo e você vai ter que sair". É uma experiência muito complicada. Numa empresa é fácil, porque o dono da empresa não conhece o empregado. É um cara de terceiro escalão que manda embora, que contrata. Um funcionário de um ministério tudo bem, mas um ministro? É o presidente que chama, o presidente que tira" (SILVA, 2013, p. 33).

[111] Em abril de 2005, a Fundação João Pinheiro informava um déficit habitacional de 7,8 milhões de unidades faltantes em 2004, delas, 6,3 milhões situadas em território urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005). Outra pesquisa divulgada em 2006 assinalava o crescimento do déficit de 2005 para 7,9 milhões de moradias, sendo 6.4 milhões em território urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006).

organizado para gerir o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e apresentar aos Estados e Municípios propostas de adesão a fim de comprometerem as entidades federativas a seguirem os mesmos moldes da estrutura federal, com a elaboração de um plano local de habitação de interesse social, e criação de fundos e conselhos gestores[112] (KLINTOWITZ, 2015, p. 174).

Entretanto, com a transferência da operação de grandes áreas de gestão, como habitação e infraestrutura urbana[113], para a Casa Civil, o PLANHAB perde sua atualidade para que em seu lugar opere o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 e regulamentado pela Lei nº 11.977/99.

Com objetivo de conter o crescente déficit habitacional, o PMCMV consistia em uma política centralizada que retirava dos Estados e Municípios o protagonismo e a relativa independência outrora previstos no PLANHAB. Oferecia formas de aquisição de imóveis sob uma espécie de 'cardápio' de moradias distribuídas em uma escala de renda e entregava às construtoras a hegemonia na produção das propostas a serem custeadas via financiamento ou subsídios.

> Uma das mudanças mais importantes a ressaltar em relação ao PMCMV é a ausência de um agente promotor público, papel antes desempenhado por Companhias Metropolitanas de Habitação (COHAB), associações e cooperativas, responsáveis pela incorporação imobiliária e gestão dos empreendimentos. Essas instituições mantinham vínculos diretos com os poderes públicos municipais e por vezes federais, o que abria maiores possibilidades para articulação com as políticas urbanas, embora isso nem sempre acontecesse. O desenho institucional adotado pelo programa PMCMV, no entanto, inviabiliza a possibilidade de o poder público atuar como promotor e gestor do empreendimento. A instituição financeira (Caixa Econômica Federal), por um lado, e as empresas, por outro lado, ganham centralidade em detrimento dos órgãos e instituições responsáveis pelas políticas urbanas e habitacionais. (RUFINO, 2015, p. 55)

Ou seja, o PMCMV apresentava-se como solução para o problema do déficit habitacional no país impulsionando a indústria da construção civil e ajudando a contornar os efeitos da crise internacional financeira que sacudiu o mundo em 2008. De fato, a crise financeiro-hipotecária de 2008 representou, para as empresas de construção civil, um grande risco de interrupção de seus trabalhos já que, com a proposta de um modelo de

[112] Até o início do ano de 2008, "todas as 27 unidades da federação e 5.015 municípios brasileiros (90,1%) já haviam apresentado ao MCidades o Termo de Adesão ao SNHIS" (KLINTOWITZ, 2015, p. 175). Dessa forma, o SNHIS mobilizava recursos para a áreas da habitação social utilizando a metodologia dos planos habitacionais redigidos pelos próprios Municípios, de acordo com as necessidades de cada um (quantidade de imóveis a serem construídos ou reabilitados, localizações estratégicas dos terrenos, tipologias das residências, etc.). Além disso, sob regulação e coordenação do Governo Federal, o PLANHAB oferecia à inexperiência dos gestores locais um importante trabalho de capacitação na área habitacional.

[113] Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

desenvolvimento via aceleração do crescimento econômico, com liberação de grandes investimentos nas áreas de saneamento, habitação, transporte, etc., várias incorporadoras, estimuladas pelo aumento de subsídios e recursos destinados ao setor da habitação (FIX, 2011, p. 135), realizaram a abertura de seus capitais em bolsa e efetuaram a compra de terrenos no país inteiro para o empreendimento de projetos de construção destinados a vários seguimentos de renda[114] (ROLNIK, 2015, p. 293).

Porém, sobrevindo o colapso mundial do mercado financeiro hipotecário com a crise do *subprime*, o capital global, receando o aumento da inadimplência e a queda de ações, abandonou suas apostas no setor da habitação em todo o mundo. A perda de atração por investimentos no Brasil representava uma queda de 41,22% na bolsa de valores de São Paulo (BOVESPA..., 2008). A pressão dos grandes empresários era para o lançamento de um pacote habitacional que os livrasse da iminente quebra.

> Nesse momento, os empresários atingidos, liderados pela Gafisa e apoiados pela CBIC, passam a intensificar o *lobby* junto à Fazenda para implementar um "pacote habitacional" nos moldes do programa mexicano, que, por sua vez, havia sido inspirado no modelo chileno. Por meio de subsídios diretos ao comprador, o governo viabilizaria a compra das 200 mil unidades que as construtoras capitalizadas estavam preparadas para lançar no mercado – operação que estaria ameaçada pela crise se não houvesse essa intervenção estatal." (ROLNIK, 2015, p. 300)

O produto casa própria volta a ganhar significativo papel na tarefa de oferecer ao mercado uma saída para a crise. A lógica soberana do direito à moradia restava então submetida a ponderações econômicas que passavam a calcular em termos mais securitários demandas sociais. Como programa que mobilizava recursos públicos para recuperação econômica e geração de empregos, promovendo o acesso à habitação por meio da compra da propriedade privada, o PMCMV assegurava a aquisição dos estoques imobiliários das grandes construtoras, prometendo zerar o déficit habitacional do país em 15 anos[115].

---

[114] Investidores de vários países, e mesmo de São Paulo, passaram a controlar boa parte do capital de Empresas como Gafisa, Cyrela, MRV, Agra, Abyara, Tenda, etc., chegando inclusive a presidirem conselhos administrativos e a influenciarem em decisões políticas, especialmente quando, pouco tempo depois, deu-se a elaboração do PMCMV (ROLNIK, 2015, p. 293).

[115] ""Acho 15 anos uma meta factível, mas tenho certeza que este país vai crescer. Temos de ter uma meta mais ambiciosa." Em tom de candidata, ela [Dilma Rousseff] disse que o programa Minha Casa, Minha Vida marca o início do prometido "espetáculo do crescimento". A expressão foi cunhada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como uma promessa de crescimento para o Brasil" (DILMA..., 2009). De fato essa diminuição ocorreu, mas não na proporção desejada. Entre os anos de 2006 e 2009, no período que antecede a ativação do PMCMV, o déficit habitacional começa a apresentar uma ligeira variação numérica no sentido descendente: em 2006, o número era de 7,9 milhões, com 6,5 milhões somente em território urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008); em 2007, o déficit cai para 6,2 milhões, sendo 5,1 milhões em território urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009); em 2008, 5,5 milhões, com 4,6 milhões em território urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011); em 2009 uma ligeira variação para cima, 5,9

Redimensionado ao longo dos anos, o PMCMV foi dividido em dois subprogramas, o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Sua política, escalonada em faixas e linhas de financiamento[116], comportava uma divisão por renda, indo da faixa 1 até a faixa 3, o que implicava uma certa diferenciação na política de retorno e cobrança de juros. Além dessas três faixas, havia também o Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E) e o PNH-Rural, que abarcavam juntos, ínfimo 1% do orçamento do Programa para produção de moradias autogestionadas e para construção ou requalificação de imóveis rurais e urbanos em áreas precárias (ROLNIK, 2015, p. 302).

Operacionalizado em três fases (2009, 2011 e 2016), o PMCMV, desde sua forma inicial, oferecia um portfólio de imóveis que variavam de acordo com o perfil de renda do "cliente", atuando por meio de uma plataforma que tinha como atores: 1) Caixa Econômica Federal (CEF), operadora dos fundos de financiamento e dos recursos destinados ao Programa; 2) Ministério das Cidades, gestor do Programa e a quem cabia a recepção dos recursos orçamentários e a viabilização das ordens de pagamento; 3) incorporadoras e empresas da construção civil, proponentes dos negócios e dos projetos habitacionais; 4) Municípios, responsáveis pela aprovação dos projetos e indicação da demanda direcionada à faixa 1; 5) os beneficiários dos imóveis, separados pelo teto de rendimento bruto familiar (faixas 1; 1,5; 2 e 3).

Primeiro efeito colateral dessa política foi o de que, com o lançamento do PMCMV, o PLANHAB, ao nascer, já era obsoleto. Os municípios abandonaram o ensaio dos planos locais, abrindo mão de suas políticas públicas próprias, em nome dessa agenda homogênea de fornecimento de imóveis padronizados segundo os projetos das construtoras (ROLNIK, 2015, p. 307). Perderam em protagonismo, na mesma medida em que ganharam em letargia política, já que, dali em diante, a única tarefa institucional do gestor municipal dentro deste programa era fornecer a listagem das pessoas contempladas com os imóveis a serem distribuídos para a faixa 1 (ROLNIK, 2015, p. 307).

---

milhões de unidades faltantes, com 5 milhões em território urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012). Em 2010 este número volta a crescer para um total de 6,9 milhões de unidades faltantes, com 5,8 milhões em território urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013).

[116] No caso da habitação urbana, o pagamento era feito com recursos destinados pelo tesouro em forma de subsídios e de acordo com o fluxo do Orçamento Geral da União (OGU), variando conforme a renda da família beneficiada e sendo também financiado por fundos públicos como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), destinado às faixas de 0 a 3 salários mínimos e na modalidade empresas; o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), destinado aos programas Entidades; e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que, dentro da lógica monetária dos financiamentos, era o único não sujeito a contingenciamentos (FIX, 2011, p. 141).

Segundo efeito, oportunizado pela efervescência econômica na qual o governo incluiu o tema da habitação numa política prioritária de investimento público, foi o direcionamento de recursos para esta área que passou a oferecer altos ganhos para as empresas construtoras atuantes no ramo da produção de habitação popular em larga escala. Em nome de um maior proveito econômico, as empresas buscavam estratégias de barateamento das obras, o que feito com a compra de terrenos rurais baratos afastados do centro e emprego de materiais construtivos de menor custo. Tais estratégias provocaram o alargamento do perímetro urbano das cidades beneficiadas pelos projetos, sem necessariamente atendê-lo com serviços fundamentais. Os empreendimentos eram formados por conjuntos extensos de casinhas ou condomínios com um grande número de prédios, todos padronizados, distantes dos centos urbanos e precarizados quanto ao oferecimento de equipamentos e infraestrutura urbana.

A recuperação econômica do país frente à crise financeira global de 2008 e os efeitos quantitativamente exitosos do PMCMV ingressaram como fatores que deram à Dilma Rousseff a vitória nas eleições presidenciais de 2010 e sua reeleição para um segundo mandato em 2014. À frente da presidência, Dilma buscava implementar um programa de governo tendente a um maior "ativismo estatal", conjugado com a aposta na retomada industrial do país (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 864), a partir de um desenho de reorientação política chamado de "Nova Matriz Econômica"[117].

Em 2013, investimentos na ordem de R$ 192 bilhões (MAGALHÃES, 2013) já acumulavam um total de 2,9 milhões de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, das quais entregues mais de 1,4 milhão a famílias de baixa renda. Em 2015 este número crescia para 4,2 milhões de casas contratadas, com 2,6 milhões entregues, e 10,4 milhões de pessoas beneficiadas (EM SETE..., 2016), sendo, portanto, visto como um

[117] A *Nova Matriz Econômica* representava a pactuação celebrada no primeiro mandato de Dilma Rousseff entre o governo central e a FIESP. Dela participaram centrais sindicais e organizações empresariais que acordaram pelo "uso intensivo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para investimento em empresas selecionadas pelo governo, [...] desoneração de tributos aos empresários, controle sobre a entrada de capitais estrangeiros e proteção ao produto nacional" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 829). Previa a "redução de taxas de juros e tarifas de energia elétrica; desonerações tributárias e crédito subsidiado; desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo; concessões de serviços públicos para a iniciativa privada" (BASTOS, 2017, p. 03). A ideia era "modificar três décadas de rentismo curto-prazista e deslocar capitais em larga escala para investimento de longo prazo em infraestrutura e diversificação industrial" (BASTOS, 2017, p. 18). Abandonando as metas da inflação e o superávit primário, o pacto, obviamente, feria os interesses do grande capital financeiro, já que mexia com a taxa de juros, forçando sua queda. A partir dali, Dilma passava a se tornar alvo de ataques por parte daquele setor: "De fato, Dilma não só abusou de pronunciamentos que pareciam querer jogar a população contra os bancos comerciais ou cortar o elo político entre o capital bancário e outras frações da burguesia, mas recorreu a uma política agressiva de ocupação de mercado por bancos públicos que lideraram a redução de juros nos empréstimos pessoal e empresarial" (BASTOS, 2017, p. 28).

Programa indutor de grandes transformações da vida nas cidades. Todavia, até aquele ano, seu fôlego só tinha sido capaz de reduzir o já volumoso déficit habitacional em 8,5% de seu total[118].

A saída para um terceira fase do PMCMV, prevista para 2015 como estratégia de combate ao déficit, passa a ser obstaculizada por uma crise econômica e política que atinge em cheio o segundo mandato de Dilma Rousseff. O impeachment de Dilma, articulado a partir de dezembro de 2015 e finalmente levado a efeito em agosto de 2016, fruto de um golpe misógino, midiático, parlamentar e jurídico, representava uma quebra profunda no ritmo da política habitacional que se ia construindo desde 2003.

3.3.4 Impeachment e redução de gastos no setor da habitação

O ressentimento popular em relação ao mandato de Dilma Rousseff, fortalecido por um discurso ultra neoliberal e contraditoriamente conservador, individualista e falsamente meritocrático, recebia adesão das classes médias pela via do reforço midiático da imprensa. Com transmissões cinematográficas de operações policiais, arquetipização mitômana de figuras públicas do Poder Judiciário e do Ministério Público e capitalização oportunista por parte de figuras obscuras e ultraconservadoras que emergiram desse processo com força política potencializada pela criminalização da política e pela radical destruição dos pactos civilizatórios, operacionalizava-se mais um cenário de crise apto a limitar conquistas sociais alcançadas no campo das políticas públicas de acesso à moradia.

> Além da disputa crescente por um número menor de empregos bem remunerados, as camadas médias tradicionais experimentaram ao longo do tempo mais concorrência por rede de infraestrutura (como aeroportos, rodovias e avenidas) e serviços (como educação e saúde) que consideravam exclusivos, experimentando perda de status social e ameaça à pretensão de distinção cultural. (BASTOS, 2017, p. 35)

O programa social desenvolvimentista de Dilma Rousseff, baseado no fortalecimento da cadeia produtiva interna, no aumento de sua competitividade e redução forçada na taxa de juros, precisava ser abandonado em busca do apoio que ela já não encontrava junto à classe média profissionalmente qualificada que, àquela altura, já

[118] Entre 2010 e 2015, a variação do déficit habitacional foi capaz de demonstrar que os esforços do PMCMV em alavancar a economia brasileira construindo casas, não foi capaz de promover atendimentos habitacional a quem precisava. Entre 2011 e 2012, o déficit atinge 5,5 milhões, sendo 4,6 milhões em território urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015); já entre 2013 e 2014, o déficit aumenta para 5,8 milhões, sendo 5 milhões em território urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016). Em 2015 este número cresce para 6,3 milhões, com 5,5 milhões em território urbano (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

estava induzida pela "retórica neoliberal alarmista" (BASTOS, 2017, p. 29). Por outro lado, a redução do PIB em 2015 forçou o governo a remodelar sua política de juros baixos, o que provocou a retenção de financiamentos e a diminuição dos subsídios para a faixa 1 do PMCMV (CARDOSO et al, 2017, p. 14).

Ademais, a narrativa jurídico-midiática em torno de escândalos de corrupção envolvendo grandes empresas da construção civil, arroladas na "Operação Lava-Jato", a política de distribuição de renda do bolsa-família, com imposição de salários-base à classe trabalhadora, os obstáculos à manutenção das vagas de emprego, até então destinadas a determinadas classes e a impossibilidade de apropriação, a custos irrisórios, de "bens e serviços barateados pelos baixos salários dos trabalhadores desqualificados e precarizados, muitos deles negros e mestiços" (BASTOS, 2017, p. 34), impuseram ao cenário da crise um tipo de reação raivosa contra as políticas sociais implementadas nos últimos anos pelos governos petistas.

O impeachment de Dilma Rousseff[119] entregou ao seu vice, Michel Temer, mais de dois anos de seu mandato. O "Novo Regime Fiscal", doravante implementado pela Emenda Constitucional n.º 95 (BRASIL, 2016), nominada "Emenda do Teto de Gastos"[120], impactaria várias áreas sociais, dentre elas o PMCMV, o que se fez logo de estreia, em 2016, quando revogada portaria que autorizava a Caixa Econômica Federal a contratação e construção de até 11.250 unidades habitacionais do PMCMV-E para a população de baixa renda[121].

---

[119] "Serviu de base do processo o recurso das chamadas "pedaladas fiscais". O termo usado pelos técnicos da área econômica para indicar a postergação pela União de um pagamento de um mês para o outro ou de um ano para o outro. O expediente das pedaladas engorda o caixa do Tesouro e permite inflar artificialmente o superávit primário, de modo a criar a ficção de que o resultado obtido pelo governo melhorou – e esse fora um procedimento utilizado por gestões anteriores do governo federal. Já a metáfora se aplica perfeitamente ao caso – afinal se um ciclista parar de pedalar, a bicicleta tomba" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 875)

[120] Emenda Constitucional n.º 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016 pelo Senado Federal (BRASIL, 2016), para entrar em vigor em 2017, congelou por duas décadas os gastos da União, limitando-os à reposição da inflação do ano anterior, com exceção do pagamento de juros da dívida pública. Ao impor um "Novo Regime Fiscal", ela exacerbaria os níveis de pobreza do país. Dados da Oxfam informam que, no caso da promoção da moradia digna, entre 2014 e 2017 houve uma diferença de menos 60% nesses investimentos e aumento de mais 50% no pagamento de juros e amortizações, com 334% em refinanciamento da dívida (TETO..., 2017, p. 04). Dados do INESC informam que, de 2016 para 2017, as despesas primárias (gastos com investimentos públicos, com pessoal e custeio da máquina pública), sofreram redução geral de 14%, já as despesas financeiras (amortização, serviços e remuneração da dívida interna e externa e outros gastos de ordem financeira), aumentaram em 46%, passando de R$ 381 bilhões em 2016 para R$ 557 bilhões em 2017 (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2017).

[121] O esvaziamento dos investimentos na faixa 1 (URGENTE!..., 2016) e a criação da faixa 1,5, com implemento de produção habitacional para famílias com renda de até R$ 2,6 mil reais, importou na completa desfiguração do Programa Entidades, exatamente o gargalo de atuação do PMCMV e lugar de maior incidência do déficit, segundo opina Rolnik: "Nunca defendi o programa Minha Casa Minha Vida. Mas a única coisa que ele tinha de bom era que, pela primeira vez, um grande subsídio foi mobilizado para atender

Em relação ao PMCMV, a estratégia foi de desaceleração e esvaziamento dos gastos públicos com as faixas 1 e com o Programa Entidades e a priorização de contratação de unidades para faixas 1,5, 2 e 3, estas com garantia de rentabilidade para a indústria financeira – o chamado "dinheiro mais caro" (SANTO AMORE, 2015, p. 21), que cobra juros e atende às necessidades de retorno do mercado. Segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação, entre 2015 e 2016, os valores do orçamento executado no Programa foram, respectivamente, R$ 16.5 bilhões e R$ 6.9 bilhões (BECKER, 2017).

Com a sucessão presidencial de Michel Temer, eleito Jair Bolsonaro em 2019, ocorre uma ainda maior inflexão das políticas de austeridade fiscal que se pronunciavam desde o impeachment de Dilma. Com uma profunda diminuição do Estado nos gastos sociais, reforçada paradoxalmente por sua presença incentivadora e liberalizante da economia e do setor financeiro, os contingenciamentos tornaram-se a estratégia adotada para atingir a redução do déficit primário[122]. Com cortes operados a partir de março de 2019, para liberação somente no final do ano, mais de R$ 31 bilhões deixaram de ser aplicados em diversas áreas, sendo a de habitação a que mais sofreu com 90% de seus recursos retidos (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2020, p. 35).

O impacto dessa redução de gastos relacionados à gestão urbana pôde ser diretamente sentido nas formas de acesso ao direito à moradia e ao direito à cidade, conquanto ajudando a reproduzir padrões de informalidade urbana, atuou sobre o modelo de política habitacional no Brasil, nele resgatando sua velha incapacidade de enfrentar eficientemente as históricas injustiças que compõem sua realidade fundiária.

3.3.5 Programa Casa Verde e Amarela

Confessadamente voltado ao aumento do estoque habitacional e ao estímulo e modernização do setor da construção civil (BRASIL, 2020a), o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), instituído pela Lei n.º 14.118/21 (resultado da Medida Provisória nº 996/2020) e vigente entre os anos em que Jair Bolsonaro esteve à frente do Poder

as famílias com renda de até R$ 1.600. Sem Faixa 1 e sem MCMV Entidades, as mudanças decretadas pelo governo Temer significam, na prática, que a política habitacional vai continuar sendo o que foi desde o período do BNH: sem alternativas de programas para aqueles que mais precisam" (ROLNIK, 2016, n.p).

[122] Em 2019, foram pagos R$ 278 bilhões em juros aos detentores da DPF, segundo dados do Siga Brasil. A título de comparação, esse valor é 2,5 vezes maior que o gasto total do governo federal com educação. A Desvinculação de Receitas da União/DRU (mecanismo que desvincula receitas das contribuições sociais, das contribuições de domínio econômico e das taxas da União) em 2019 alcançou R$ 92 bilhões para manter o superávit primário e conter os gastos para proteger a dívida pública (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2020, p. 18/37).

Executivo, destinava-se a fornecer crédito habitacional, via recursos do FGTS e do FAR, a um público escalonado de acordo com a faixa de renda da pessoa contratante[123]. Submetido à coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional e com uma feição bem semelhante ao então extinto PMCMV, o Programa apresentava quatro 'grandes novidades'. A primeira delas era a de que, quanto ao estoque de casas já contratadas pela administração anterior, as mesmas seriam entregues sob a assinatura da nova grife.

A segunda novidade foi a previsão de um padrão diferencial de menos 0,25% na taxa de juros indexados pela TR (taxa referencial mais previsível e pouco oscilante), para a correção de contratos celebrados nas regiões norte e nordeste e, ainda, a possibilidade de utilização do IPCA (índice de preços ao consumidor amplo e sujeito às variações da inflação) como medidor de correção para suas operações de crédito (BRASIL, 2021a; BRASIL 2021b). A adaptação dos contratos a um índice mais oscilante abria vantagem para o mercado financeiro/imobiliário, já que possibilitava a venda das dívidas contratadas aos fundos de investimento imobiliário.

A substituição da taxa Selic/TR pelo IPCA, além de tornar os contratos do PCVA interessantes ao extrativismo rentista, liberava-os do controle público, barateando para a instituições financeiras os custos das operações de crédito que poderiam permanecer valorizados por um índice mais dinâmico. "Ele é mais atraente para o setor financeiro por poder passar por *hedge* – ou seja, se a inflação diminuir, mesmo assim o tomador do empréstimo paga o valor mínimo do momento do contrato" (GUERREIRO, 2020).

A terceira novidade, viabilizada pelo Decreto n.º 10.600/21, regulamentador da Lei n.º 14.118/21, trazia a contribuição do PCVA para os processos de financeirização do produto moradia. A indexação dos contratos pelo medidor do IPCA fazia proliferar a clientela contratante, seduzida por juros inicialmente baixos. As dívidas, assim sujeitas à inflação, tornavam-se atraentes e, uma vez portáveis, poderiam ser submetidas a processos de securitização[124]. Fechava-se assim o esquema de extração de valor do objeto

[123] Na faixa 1,5 (Grupo Urbano 1), famílias com renda bruta de até R$ 2.400 mil sob taxas de juros de até 4,75% ao ano; na faixa 2 (Grupo Urbano 2), as de renda bruta de R$ 2.400,01 até R$ 4.400 mil; e na faixa 3 (Grupo Urbano 3), famílias com renda bruta de R$ 4.400,01 até R$ 8 mil. Previa ainda subsídios para as faixas Rural 1, com renda bruta familiar anual até R$ 29 mil; Rural 2, com renda anual entre R$ 29.000,01 e R$ 52.800,00 mil; e Rural 3, renda bruta familiar anual entre R$ 52.800,01 até R$ 96 mil. (BRASIL, 2021b; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2021).

[124] Com forte propensão a repetir a história do estouro da bolha imobiliária ocorrida nos Estados Unidos em 2008 (ROLNIK, 2015), securitizar as dívidas de contratos hipotecários é torná-las ativos financeiros, empacotados e oferecidos ao mercado de capitais. Permite ao credor hipotecário originário a quitação antecipada da dívida de financimento imobiliário transmitida ao investidor que a adquire em forma de pacotes de hipotecas securitizadas. Ao assumir os riscos da dívida, o investidor tem em seu favor maiores rendimentos sobre seus juros.

casa-própria com uma massa de contratos securitizáveis, mais interessantes aos fundos de investimento[125] (GUERREIRO, 2020).

Finalmente, a quarta grande novidade foi a alteração significativa do artigo 33, da Lei 13.465/17 (lei de regularização fundiária), que tornou discricionária a regularização fundiária urbana de interesse social (Reurb-S). O artigo 23, da Lei n.º 14.118/21, desonerando o Poder Público, facultou aos interessados a obtenção de financiamento via FDS[126] (BRASIL, 2021b), com tecnologia *blockchain* nos cartórios[127], para contratarem a elaboração de projetos, produção de documentos técnicos e escalação de agentes privados para a autopromoção de regularização fundiária ou de melhoria habitacional em núcleos urbanos informais.

> [...] a titularização em massa – solução já preconizada há décadas pelo guru neoliberal peruano Hernando De Soto –, sem preocupações de urbanidade dos assentamentos, é a forma de "desentravar" a informalidade na América Latina, a ligando ao mercado de capitais. (GUERREIRO, 2020)

Ao peso das prestações mensais, oriundas desses contratos de financiamento para regularização ou melhoria habitacional, somava-se a possibilidade de tomada do imóvel em razão do não pagamento da dívida, com previsão inclusive de dispensa dos credores fiduciários (FAR e FDS) de o levarem a leilão (artigo 21 da Lei n.º 14.118/21)[128]. Rolnik aponta a fragilidade dessa política:

> Se, por um lado, o microfinanciamento habitacional amplia o acesso econômico à moradia, por outro, cria dificuldade, porque os mutuários aumentam substancialmente seus gastos com habitação e, mesmo depois de realizadas as melhorias, permanecem carentes de serviços de saúde, saneamento e educação, além do mais, como não contam com a segurança da posse, ainda correm o risco de serem despejados (sem compensação ou realocação) de suas casas já reformadas. (ROLNIK, 2015, p. 136)

---

[125] "A Caixa planeja originar R$ 10 bilhões na modalidade nos próximos 12 meses e securitizar pelo menos metade disso, afirmou o presidente do banco, Pedro Guimarães, em entrevista ao Valor na noite de terça. De acordo com o executivo, as primeiras securitizações devem ocorrer até o fim deste ano. O plano inicial é "empacotar" cerca de R$ 500 milhões em créditos para oferecer aos investidores" (IPCA..., 2019).

[126] A possibiliade de financiar ações de regularização fundiária empreendidas por agentes privados destinava-se a famílias inscritas no CadÚnico com renda de até R$ 5.000,00. A melhoria habitacional abarcava famílias com renda de até R$ 2.000,00, incluídas, conforme previsão do artigo 5.º, § 4.º, alínea II, do Decreto n.º 10.600/21 (BRASIL, 2021b), aquelas deslocadas de áreas de risco.

[127] "Tal tecnologia foi a que tornou possível a existência das criptomoedas (como os bitcoins), por possibilitar um ambiente de negócios digitais por meio da internet: contratos realizados e certificados de maneira remota, com padronização e recursos de maneira global e independente das legislações nacionais. No caso dos cartórios, o blockchain integraria nacionalmente os registros notariais, daria segurança de não-revertibilidade à titulação, celeridade (de 40 para 5 dias para o registro) e transparência às transações, além de coibir fraudes, usando de criptografia." (GUERREIRO, 2020)

[128] Encontra-se em tramitação o PL 4188/21 que visa instituir o Marco Legal das Garantias de Empréstimos, criando as Instituições Gestoras de Garantias, para, dentre outras disposições, permitir que bancos e outras instituições financeiras possam penhorar o único imóvel de uma família dado em garantia por dívidas adquiridas como as que se acham previstas na cartela de aquisições, melhoramentos e regularização de imóveis via financiamento bancário (BRASIL, 2022a)

Seria então quase um gêmeo siamês do PMCMV, não fosse o detalhe de que o PCVA deixava de atender às famílias sem comprovação de renda, antigos beneficiários do PMCMV-E, curiosamente o estrato da população mais afetado pelo déficit habitacional. O que o PCVA apresentou, quase sem qualquer pudor, foi uma política de subsídio à demanda habitacional atrelado à taxa de juros, capturando uma carteira de clientes de baixa renda a partir do atrativo de facilitar o acesso à moradia pela via do mercado, fornecendo a este último, em contrapartida, um estrato da população ou uma biomassa organizada sobre este imperativo econômico juridicamente constituído que até então não conseguia acessar seu cardápio de produtos.

> O raciocínio por trás dos programas de subsídio à demanda é o de que mesmo famílias de menor renda poderão mobilizar suas poupanças para financiar suas moradias no livre mercado, apoiadas por um aporte financeiro oriundo de um fundo público. (ROLNIK, 2015, p. 111)

O PCVA se apresentava como um mecanismo de exacerbação de uma política pública já historicamente atrelada à primazia das necessidades do capital e juridicamente regulamentada para justapor o acesso à moradia à necessidade de proteção econômica das indústrias da construção civil e financeira do crédito imobiliário, ainda que abandonando parte considerável da população para fora de seu raio de alcance. Sem dúvida, o mercado assumia lugar do direito no mando soberano.

> A subalternidade da política à economia ajuda a explicar a atual crise de legitimidade dos órgãos eletivos, aos quais compete, por meio de um discurso fantasioso e, por vezes, ridículo, editar legislações francamente antissociais, mas que beneficiam o seu senhorio, o mercado. (VALIM, 2017, n.p[129])

Esses esquemas que produzem positivamente a vida a partir de valores liberais que agregam importância à atividade econômica do Estado e da sociedade civil, na leitura de Achille Mbembe (2014), possui um custo necropolítico, que é o da criação de um espaço aberto onde vigora uma "guerra permanente", "um problema central de qualquer ordem jurídica" (MBEMBE, 2014, p. 109). Nesse espaço, onde não há nada que seja comum a todos os indivíduos e por meio da qual são edificadas "cidadelas fortificadas", vai-se produzir diferenciação, classificação e amparo apenas àqueles que estão municiados pela "proteção das armas e do direito" (MBEMBE, 2014, p. 110).

Muito embora não se negue a importância da indústria da construção civil para a economia do país, sendo ela, segundo o DIEESE (2021, p. 12), responsável por pelo menos 7% do PIB nacional em 2012 (caindo para 3,3%, em 2020), chegando a empregar

[129] E-book Kindle, sem paginação.

8 milhões de trabalhadores em 2013 (número que caiu para 6,4 milhões em 2021), não se pode deixar de considerar que uma política pública de acesso à moradia não pode, em nome de fortalecer a justificada necessidade de crescimento econômico do país, relegar a um lugar de desassistência aqueles que mais precisam do Estado para prover o acesso a um direito de inquestionável fundamentalidade.

3.3.6 Déficit inatingível?

As mais de 5 milhões de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV (BRASIL, 2019c), em mais de 114 bilhões investidos pelo Orçamento Geral da União até dezembro de 2019[130], não foram capazes de conter o déficit habitacional de 7,78 milhões de moradias (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018).

O retorno de Lula à Presidência da República em 2023 (depois de uma acirrada disputa contra Jair Bolsonaro) para um terceiro mandato presidencial encontra um legado de cortes em relação à produção de habitação de interesse social. Com mais de 100 mil obras do PCVA paralisadas, o Governo Lula vai precisar lidar com um orçamento de R$ 82 milhões previstos para programas de habitação, com a desarticulação de ações de gestão de risco e prevenção a desastres climáticos e com o total esvaziamento da faixa 1 para financiamento imobiliário para população de baixa renda (BRASIL, 2022b).

Ao assumir a presidência em 2023, Lula recria o Ministério das Cidades, extingue o PCVA e relança, em resposta à política extinta, a volta do Programa Minha Casa Minha Vida com um desenho institucional que visa reforçar o financiamento de imóveis para a faixa 1 e incluir famílias em situação de rua no Programa. O retorno do PMCMV promete contratar, até 2026, 2 milhões de moradias pelo país, além de possibilitar a aquisição de imóveis usados e a ampliação da política de locação social (BASIL, 2023b).

O sentimento em relação à política pública habitacional no país volta a ser o de expectativa e renovação, do qual sobra também a impressão de que, novamente, ela se molda a partir de um discurso, já bastante conhecido, que é o de vencer o até então inatingível déficit habitacional, mobilizando o acesso à moradia pelo reforço de táticas associadas ao funcionamento do mercado.

---

[130] Informações obtidas por meio de consulta feita junto ao Sistema de Acesso à Informação, pedido de informação protocolo n.º 59017.000742/2020-51, analisado e respondido na data de 05/08/2020.

O conceito de déficit habitacional[131], ainda que compatível com uma memória discursiva que pensa o problema da falta de habitação e seu enfrentamento pela reposição de estoque de unidades via transferência da propriedade privada, tem sido, todavia, a anatomia de um discurso pelo qual se faz possível hoje no país dialogar com a questão da falta ou da precariedade da moradia.

A Fundação João Pinheiro – entidade de pesquisa que produz os dados mais relevantes acerca da contagem do déficit habitacional no Brasil – usa uma metodologia que "considera como déficit habitacional a noção mais imediata e intuitiva do número de moradias necessárias para a solução de necessidades básicas habitacionais, em um determinado momento" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 14). Atualizando suas fontes a partir de dados da Pnad Contínua (domicílios rústicos) e do CadÚnico (domicílios improvisados), propõe a identificação do número de moradias faltantes considerando os seguintes elementos:

> (a) domicílios precários (improvisados e rústicos)[132]; (b) número de famílias que têm dificuldades de acesso devido aos elevados custos com aluguel e (c) número de famílias que não têm a liberdade de acesso em formar um novo domicílio. Em todos os casos, parte-se da ideia de que as famílias ou pessoas não possuam escolhas, ou que suas escolhas sejam tão limitadas, que o acesso à habitação ou aos serviços habitacionais básicos se dê de forma insuficiente. Nesse caso a inadequação habitacional ou déficit qualitativo seriam os domicílios sem acesso a padrões de serviços minimamente adequados. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 23)

Embora seja uma noção cuja escolha temática possui dependência histórica com o discurso de permutabilidade de um direito que se materializa pelo acesso à casa própria, limitando-se à superfície de emergência de uma política habitacional historicamente condicionada ao valor de troca, porquanto dependente da produção de mais casas sem levar em conta outras soluções habitacionais embasadas em sistemas comunitários de autogestão ou de melhorias de unidades já existentes, trata-se de um tipo específico de

---

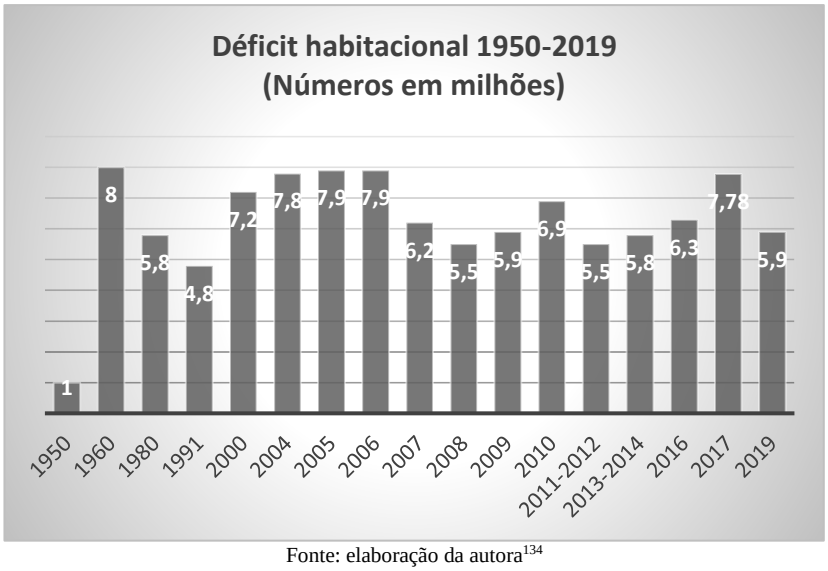
[131] "O déficit habitacional total se dá pela soma de cinco (sub)componentes: (i) domicílios rústicos (PnadC); (ii) domicílios improvisados (CadÚnico); (iii) unidades domésticas conviventes déficit; (iv) domicílios identificados como cômodos; e, (v) domicílios identificados com ônus excessivo de aluguel urbano" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b, p. 08). Para a Fundação João Pinheiro, seu conceito básico "está relacionado diretamente às deficiências do estoque de moradias, além de englobar aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que, por isso, devem ser repostas" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 14).

[132] "Domicílios Improvisados: locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia. Exemplos: prédios em construção, viadutos, vagões de trem, carroças, tendas, barracas, grutas etc. que estavam servindo de moradia na data de referência foram considerados domicílios particulares improvisados. Domicílios Rústicos: aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade. Exemplos: taipas sem revestimento e madeira aproveitada. Habitações Precárias: conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos, considerando que ambos caracterizam déficit habitacional." (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021a, p. 73)

produção de dados que em muito pode auxiliar na formulação de uma política pública capaz de oferecer um enfrentamento à altura da realidade desigual que marca a questão do acesso à moradia no país.

A política habitacional no Brasil, ao menos em relação ao provimento de moradia aos que necessitam do Estado para acessá-la, segue correndo atrás do vento[133]. Moldando-se tradicionalmente por um desenho institucional pelo qual exclui de seu espectro de ação a grande parcela da população que não é considerada sujeito de crédito, apenas tem perpetuado o problema déficit habitacional retratado nos últimos 60 anos.

Gráfico 01 - Escalada do déficit habitacional 1950-2019



Fonte: elaboração da autora[134]

Segundo dados do DIEESE (2021), em comparação com a média histórica do PMCMV, os recursos disponibilizados para o PCVA no ano de 2021 tiveram uma queda de 98%, praticamente zerando os investimentos em habitação para as camadas mais pobres, justamente aquela que engrossa as fileiras do déficit. Enquanto a média anual de gastos realizados pelo PMCMV entre os anos 2009 a 2018 foi em torno de R$ 11,3 bilhões, o PCVA operou sob um orçamento que, entre os anos de 2020 e 2021, caiu de R$ 1,5 bilhão para R$ 27 milhões (DIEESE, 2021, p. 14-17).

[133] No que tange ao déficit habitacional absoluto, entre 2016 e 2019, notou-se uma tendência de aumento de habitações precárias, nas quais mais de 72% das pessoas nesta situação possuíam renda domiciliar de até um salário mínimo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b, p. 11-14).

[134] Com base nas seguintes fontes: BRASIL, 1959; ROSSO, 1962; SANTOS, 1999; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2008; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; 2018; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021b.

Tais dados são relevantes para a compreensão de que, em relação à política de acesso à moradia no Brasil, as formas de enfrentamento do déficit habitacional têm sido programadas em função de determinações econômicas e de seus riscos, ou seja, produção de unidades habitacionais com garantia de produção e de lucro ao mercado e, por outro lado, limitação de despesas em relação à camada da população não "bancarizável" e, portanto, sujeita às oscilações de verbas contingenciáveis.

Opera-se uma espécie de torção do sentido do direito à moradia, enquanto norma imperativa fundamental bem adequada ao princípio da dignidade da pessoa humana e aos propósitos constitucionais de erradicação da pobreza, marginalização e redução de desigualdades sociais e regionais, para adequá-lo a um significado mais ajustado a um tipo de gestão governamental pela economia (GUSTIN; TAVARES, 2021, p. 2058), que vai buscar no referente da crise e da desarmonia duradoura que ela pode desencadear, a possibilidade de responder de modo seguro à integridade do sistema capitalista.

3.4 Política habitacional e crise como fenômeno biopolítico de repetição

A arqueologia ensina que, para a compreensão das condições de existência de determinado discurso, seja ele evidenciado em uma prática enunciativa (prática discursiva), seja ele presente nas práticas sociais, políticas ou institucionais (prática não discursiva), impossível descrever, ou mesmo exaurir, todo o domínio de relações que o constituem [135]. De fato, a análise arqueológica, ao descrever o "conjunto de regras que regem em um tempo a prática enunciativa" (FOUCAULT, 2007, p. 133), faz aparecer, em suas distintas positividades, em seu aparecimento nem sempre contínuo e inteiriço, dentre outros elementos, aquele que nela perdura, o seu regime geral.

> Descrever um conjunto de enunciados, não como a totalidade fechada e pletórica de uma significação, mas como figura lacunar e retalhada; descrever um conjunto de enunciados, não em referência à interioridade de uma intenção, de um pensamento, ou de um sujeito, mas segundo a dispersão de uma exterioridade; descrever um conjunto de enunciados para aí reencontrar não o momento ou a marca de origem, mas sim as formas específicas de um acúmulo, não é certamente revelar uma interpretação, descobrir um fundamento, liberar atos constituintes; não é, tampouco, decidir sobre uma racionalidade ou percorrer uma teleologia. É estabelecer o que eu chamaria, de bom grado, uma positividade. Analisar uma formação discursiva é, pois, tratar um conjunto de *performances* verbais, no nível dos enunciados e da forma de positividade que as caracteriza; ou, mais sucintamente, é definir o tipo de positividade de um discurso. (FOUCAULT, 2007, p. 141)

[135] "Fora de questão, entretanto, está o fato de poder descrever, sem limites, todas as relações que possam assim aparecer. É preciso, numa primeira aproximação, aceitar um recorte provisório: uma região inicial, que a análise revolucionará e reorganizará se houver necessidade." (FOUCAULT, 2007, p. 33)

Tratando-se de uma análise que não é interpretativa, já que voltada ao conjunto de condições ou de regras gerais a partir das quais formam-se os objetos que constituem discursos e práticas sociais, pensando-os em suas condições de possibilidade, a descrição arqueológica não pode dispensar o contributo da história. Assim, a proposta de historicizar a política habitacional no Brasil serve para encontrar, na dinâmica de sua sucessão, dispersão e institucionalização enquanto política pública, o sistema de referências que a constitui, o regime geral a partir do qual formam-se seus objetos, o jogo de exterioridades que transmite como dela se pode falar, de onde dela se pode falar e por que dela se pode falar (FOUCAULT, 2007, p. 131).

Por essa perspectiva metodológica, chega-se à conclusão que o princípio que reparte, que dispersa, que combina e redistribui a política habitacional no país, desde a instituição do BNH, até a volta do PMCMV, é aquele referenciado pela marca ou positividade da *crise permanente* (GOUPY, 2020). É a crise repetitiva que põe em evidência um problema que é de segurança, traduzido pela política indefinida da probabilidade e do tratamento aleatório, de levar em conta o que pode acontecer.

Sua tarefa precípua é a circulação, é abrir espaço nas cidades para a função econômica, em um tipo de repartição que leva em conta a multiplicidade, num modelo ótimo ou otimizável. É a positividade da crise, em sua regularidade, testemunhada ao longo dos 60 anos ora descritos, que vai aparecer como importante condição de existência, ou regra de formação do que, cumulativamente, vai ser produzido politicamente pelo Estado em torno da questão do acesso ao direito à moradia no Brasil.

Em torno da sucessão de acontecimentos que qualificam a experiência de uma política pública habitacional no país, o que se pode concluir é que a historiografia empreendida permite ver a abertura de um campo pelo qual, a despeito de suas variações, a crise é a regularidade persistente. É ela que vai funcionar como uma regra, uma positividade a partir da qual vão se formar distintos discursos sobre o acesso ao direito à moradia, que serão orientados pela noção da imprevisibilidade que lhe é inerente, na medida em que reivindicam práticas securitárias consistentes em "criar um ambiente em função dos acontecimentos, ou de elementos possíveis ou de série de acontecimentos, ou de elementos possíveis" (FOUCAULT, 2008b, p. 27).

Crise política, crise econômica, nos âmbitos nacional e internacional, crise financeira, com destaque para o mercado de hipotecas, crise habitacional, crise no mercado de construção civil, crise de legitimidade, crise institucional: a crise funciona

como a regra a partir da qual práticas discursivas e sociais vão legitimar interesses, disputas e também produção de desejos.

A noção de crise, pensada então como a regra de formação dos discursos e das práticas que impulsionam as estratégias políticas de provimento de acesso à moradia no país, passa ser analisada à luz de uma compreensão biopolítica de sua positividade. Tal opção teórica permitirá acessar a dimensão paradoxal da crise, na medida em que revela uma metodologia de exercício de poder pelo qual o Estado chama para si a proteção aos sujeitos de direito por meio da inserção de um *corte racial biológico*, condição fundamental de proteção à vida, ou ao tipo de vida que interessa e que, portanto, pode produzir a morte, fazer dela algo positivo, algo que aumente sua força econômica.

O *fazer viver* biopolítico consiste na habilidade que essa modalidade de poder vai ter de aumentar a vida, "de multiplicar suas possibilidades, de desviar seus acidentes, ou então de compensar suas deficiências" (FOUCAULT, 2005, p. 304), de inscrever a vida numa ordem política produtiva[136], como dado puramente biológico (a natalidade, a mortalidade e o que acontece entre um evento e outro), mas que, paradoxalmente, também pode *deixar morrer*, já que também fragmenta, descarta e subalterniza determinadas formas de existência que fogem ao domínio de sua produção otimizante.

Valores liberais atrelados à lógica do mercado, do trabalho assalariado e da sujeição da terra à propriedade privada, atuariam como dispositivos dessa filtragem biopolítica, acendendo sobre a noção de crise permanente a presença de seu ponto de corte, capaz de produzir uma espécie de clivagem biológica: se de um lado positiva a vida, corrigindo-a e habilitando-a em seus mecanismos de disciplina e regulação, paradoxalmente, também legitima a produção de morte social e política, ou mesmo física, dos incorrigíveis, dos anormais e desajustados. Pela noção de biopoder, encontramos então o campo de tensão política que opera na positividade da crise, para que padrões relacionais homogêneos possibilitem com que regras jurídicas alcancem aplicabilidade (liberdade, igualdade, propriedade privada, livre iniciativa) e não se tornem equivalentes

[136] O corte biopolítico que se opera no contexto dos Estados modernos é repensado por Roberto Esposito como uma prática imunitária (ESPOSITO, 2006, p. 31). Imunizar é não ter nada em comum – *immunitas* como o reverso lógico da *communitas* (ESPOSITO, 2006, p. 83) –, é responder à altura da conservação da vida segundo as virtudes liberais – igualdade, liberdade e propriedade privada –, em concomitância com o paradoxal descarte da antítese desse modelo de existência privilegiado: "Mas atar o sujeito moderno ao horizonte da segurança imunitária é reconhecer a aporia na qual sua experiência está presa: a de buscar proteção da vida nos mesmos poderes que impedem seu desenvolvimento" (ESPOSITO, 2006, p. 91, tradução nossa). Sob a lógica imunitária, a própria vida é exposta ao risco para que se opere o aumento das forças do Estado, nela a segurança não é somente um problema, mas uma opção estratégica, ponto de inserção a conservação da vida, como algo puramente biológico, vai deslizando para o campo da política.

comuns em relação à vida matável, impossível de uniformizar.

Necropolítica, esse ‘direito de matar’, que para Foucault (2005, p. 312) apresenta-se como o paradoxo colateral das estratégias positivas da biopolítica, e que se disseminou sobretudo nos Estados capitalistas modernos, para Mbembe, só pode funcionar pela via da reativação da lógica da raça (MBEMBE, 2014, p. 47).

> De fato, o substantivo “Negro” tem vindo a preencher três funções essenciais na modernidade – funções de atribuição, de interiorização e de subversão. Em primeiro lugar, serviu para designar não seres humanos como todos os outros, mas uma humanidade (e ainda) à parte, de um gênero particular; pessoas que, pela sua aparência física, os seus usos e costumes e maneiras de ser no mundo, pareciam ser o testemunho da diferença na sua crua manifestação – somática, afetiva, estética e imaginária. Aqueles a quem chamamos “negros” aparecer-nos-ão como pessoas que, precisamente devido à sua diferença ôntica, representam caricaturalmente o princípio de exterioridade (por oposição ao princípio de inclusão). Por conseguinte, seria muito difícil imaginar que eles fossem como nós; que fossem dos nossos. E precisamente porque eles não eram nem como nós nem dos nossos, o único elo que podia unir-nos a eles seria, paradoxalmente, o elo da separação. Constituindo um mundo à parte, não podiam tornar-se sujeitos por inteiro da nossa vida em comunidade. Posto de parte, afastado, parte à parte, o Negro significaria, assim, essencialmente, e antes de qualquer, palavra, a ordem expressa da segregação. (MBEMBE, 2014, p. 88)

Esta leitura de uma ordem securitária de caráter racista, que ultrapassa os esquemas biopolíticos de produção da vida e encontra na necropolítica sua forma de expressão mais paroxística de produção da morte, conforme interpretado por Mbembe (2014; 2018), vai encontrar no contexto das cidades e nas formas de ocupação do solo urbano como hoje se apresentam, a expressão mais literal de sua capacidade de disseminação de dispositivos securitário de controle e subalternização.

Como positividade não necessariamente presente na literalidade no discurso da política habitacional, a crise permanente que deflagra práticas securitárias o atravessa, constituindo junto dele um “espaço de coexistência” onde vão se conectar “outros objetos, outros conceitos, outras modalidades enunciativas, ou outras escolhas estratégicas” (FOUCAULT, 2007, p. 166). Forma-se então uma cadeia de referência que vai afetar a compreensão do fenômeno da falta de acesso à moradia digna, articulando-o com a memória da crise – o enunciado traz sempre em sua formulação uma nuvem de acontecimentos que o possibilitam (FOUCAULT, 2007, p. 31) –, validando, consequentemente, a produção contínua e, por conseguinte, ramificada junto ao sistema de justiça de decisões que associam o deferimento de despejos ao resgate da ordem pública ameaçada e a reprogramação do direito em nome da exceção que a urgência em resolver situações de crise produz.

> Pode-se, assim, descrever uma árvore de *derivação* enunciativa: em sua base,

> os enunciados que empregam as regras de formação em sua extensão mais ampla; no alto, e depois de um certo número de ramificações, os enunciados que empregam a mesma regularidade, porém mais sutilmente articulada, mais bem delimitada e localizada em sua extensão. (FOUCAULT, 2007, p. 166)

Essa *isotopia arqueológica* (FOUCAULT, 2007, p. 181), positivada pela regularidade da crise, é "elemento que perdura ao longo de diversas positividades distintas" (FOUCAULT, 2007, p. 195), assegurando sua correspondência no campo da legislação e da jurisprudência, como veremos a seguir, e dos esforços produzidos para que se cristalize, em todos os níveis discursivos, a ideia de acesso à moradia via apropriação da renda do trabalhador, para a segurança das relações de mercado.

Os processos de expulsão de um contingente populacional alijado dos processos biopolíticos de positivação da vida e residentes em locais desassistidos por políticas públicas de urbanização, passa a ser então problematizado a partir da referência que a historicização de uma política pública habitacional orientada pela positividade da crise permite. A noção de crise dispara um arsenal de práticas securitárias, tornando-se um ambiente de formação discursiva que vai moldar toda uma atividade institucional tendente a organizar a agência de um poder que, mais que soberano, é biológico, já que para garantir a vida, também expõe à morte.

Em sua agência, essa modalidade de poder biopolítico atravessa a produção jurisprudencial, moldando-a à sua carga valorativa a ponto de intensificar a noção, outrora apontada como hipótese, de que a expulsão de pessoas residentes em áreas urbanas precárias é produto dessa mesma gestão econômica das necessidades humanas. É pela noção de crise repetitiva que se vai então pensar como o poder biopolítico se materializa dentro do direito, habilitando-o ao *modus operandi* da exceção, especialmente quanto à profusão de medidas autoritárias existentes nas decisões que determinam remoções de pessoas que ocupam áreas de risco.

4 MORADIA DE RISCO

Viver às margens de rodovias, em encostas íngremes, terrenos alagadiços sujeitos a enchentes ou de proteção de mananciais, em moradias marcadas pelos mais diversos tipos de insegurança, pode tipificar os sujeitos afetados por esses modos de territorialização precária como aqueles inseridos em uma condição de risco. Umbilicalmente relacionadas com os processos de marginalização e vulnerabilização socioeconômica da vida nas cidades, as áreas de risco, aproveitadas como locais onde pessoas pobres fixam moradia, são pensadas como uma realidade que se conecta com uma agenda política que desnivela o espaço segundo seu valor de troca. Processos de territorialização em locais problemáticos, como aqueles ameaçados pelo risco de desastres[137], exibe o que Flávio Villaça afirma ser "a mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade" (VILLAÇA, 2011, p. 37).

O *viver em risco*[138], enquanto fenômeno social que produz e é produzido por estados de vulnerabilidade, apresenta tipologias que vão desde as próprias carências insertas em locais socialmente periféricos, desqualificados do ponto de vista do acesso aos serviços urbanos, chegando até à condição do risco de vida imposto por moradias assentadas em territórios ambientalmente frágeis, sujeitos à ocorrência de desastres.

> Desastres podem ser caracterizados pelo resultado do processo de acumulação de risco, que decorre da combinação de ameaças, condições de vulnerabilidade e insuficiente capacidade ou medidas para reduzir as consequências negativas e potenciais do risco (EIRD, 2004), provocando danos humanos, sociais, ambientais e prejuízos econômicos de diferentes magnitudes. Os registros dessas ocorrências aumentam a cada ano e, também, o número de pessoas que habita áreas suscetíveis a riscos, produzindo enorme sofrimento humano e

[137] A Secretaria da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (EIRD), na busca de uma nomenclatura uniforme quanto às ações para redução de situações de risco, elaborou um glossário com os principais conceitos utilizados no diagnóstico desses casos, sempre vinculando-os ao problema da vulnerabilidade: 1) Risco: "Probabilidade de consequências prejudiciais ou perdas esperadas (mortes, lesões, propriedades, meios de subsistência, interrupção de atividade econômica ou ambiente, ameaças naturais ou antropogênicas e condições de vulnerabilidade). Convencionalmente, o risco é expresso por Risco = Ameaças x Vulnerabilidade. Algumas disciplinas também incluem o conceito de exposição para referir-se principalmente aos aspectos físicos da vulnerabilidade. Mas além de expressar uma possibilidade de dano físico, é crucial reconhecer que os riscos podem ser inerentes, aparecem ou existem dentro de sistemas sociais. Igualmente é importante considerar os contextos sociais nos quais os riscos ocorrem, pois a população não necessariamente compartilha as mesmas percepções sobre o risco e suas causas subjacentes". 2) Desastre: "Séria interrupção do funcionamento de uma comunidade ou sociedade que causa perdas humanas e/ou importantes perdas materiais, econômicas ou ambientais; que excedem a capacidade da comunidade ou sociedade afetada de lidar com a situação utilizando seus processos de risco. Resulta da combinação de ameaças, condições de vulnerabilidade e insuficiente capacidade ou medidas para reduzir as consequências negativas e potenciais do risco". (FIOCRUZ, c2004).

[138] Lúcio Kowarick (2009) utiliza essa expressão para definir experiências de vida nas cidades marcadas por diversos processos de vulnerabilidade social e civil.

> perdas onerosas, especialmente nos países mais vulneráveis economicamente. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2014, p. 23)

A relação entre risco e vulnerabilidade impõe-se na evidência da existência de ocupações em locais impróprios, sujeitos a processos de deslizamentos, erosões, inundações, incêndios, alagamentos, etc., portanto capazes de acrescentar mais uma camada de precariedade à já frágil condição social daqueles que nelas fixam moradia. Quase que geralmente compostas por populações de baixa renda e em locais não visados pelo *mercado de localizações* (ABRAMO, 2007, p. 16) devido à inadequação territorial que apresentam, tais ocupações de risco, desamparadas de investimentos públicos, acomodam lugares sobrantes, disfuncionais dentro da estrutura urbana dominante, constituindo zonas de perigo reforçadas pela condição de fragilidade econômica e social de quem nelas vive[139].

De fato, nas cidades brasileiras, são os pobres urbanos, residentes em áreas de risco, que vão ostentar de maneira ainda mais perversa o traço de desigualdade econômica e de assimetria de poder político que caracteriza a nossa sociedade (VILLAÇA, 2011, p. 37). Na medida em que empurrados para áreas desassistidas e sujeitas a desastres, assumem nelas o protagonismo de autoconstruírem seus territórios de moradia, mesmo que a despeito de sujeitarem a si e suas famílias às mais diversas ameaças de perda de pertences e do perigo extremo de morte.

A maioria massiva desses lugares fragilizados pelo risco reúnem uma mistura de pobreza, precariedade estrutural e insegurança habitacional. Em sua edição de 2022, a Síntese de Indicadores Sociais (SIS), divulgou o número de 62 milhões de pessoas no Brasil vivendo em situação de pobreza[140] (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022, p. 61). Em relação aos indicadores sociais de moradia, a SIS de 2019 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a, p. 64) informa que 15,3 milhões de pessoas consideradas pobres residem em domicílios com ao menos umas das quatro inadequações apontadas como relevantes pelo estudo (ausência

---

[139] "Dessa forma, os desastres, mesmo os de origem natural, são consequências de relações sociais, pois as áreas vulneráveis a tais ameaças são continuamente ocupadas, e mais intensivamente ocupadas pelas populações mais pobres, seja porque para elas "sobram" as terras menos valorizadas das cidades, seja pela ausência de uma cultura preventiva de desastres ou insuficiência das ações do poder público em promover o crescimento e o desenvolvimento urbano com base em princípios "sustentáveis" ou garantir o direito à moradia de forma segura e digna. Muitas vezes, é o próprio processo de ocupação e as relações que o ser humano estabelece com o meio ambiente que tornam determinadas áreas em áreas com risco de desastre." (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2014, p. 24)

[140] Proporção que considera a linha recomendada internacionalmente para o Brasil de US$ 5,50/dia em poder de paridade de compra (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022, p. 61).

de banheiro de uso exclusivo; utilização de materiais não-duráveis nas paredes externas; adensamento domiciliar excessivo, com mais de três pessoas por cômodo/dormitório e ônus com aluguel maior que 30% do rendimento domiciliar)[141].

É nesse mapa de pobreza que o Brasil vai apresentar 87,1% de sua população vivendo em áreas urbanas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018), sendo também nesse contexto que o IBGE registra, em estudo divulgado em 2018, o número de 8,27 milhões de brasileiros ocupando, em média, 2,47 milhões de domicílios localizados em 27.660 áreas de risco em todo o país (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018a, p. 32).

Essa realidade, que põe em concreta e estreita comunhão a segregação de uma massa excedente de pobreza urbana com a autoprodução de moradias em territórios sugestivos de uma topografia de risco, foi recentemente evidenciada durante o período de chuvas nos anos de 2020, no Estado de Minas Gerais, e 2022, nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco[142]. O que houve nesses locais foi tragicamente exemplar em demonstrar o quão grave é a condição dos pobres brasileiros que moram e vivem em situação de risco, quando expostos à ocorrência de desastres.

Forçoso é entender então que, quanto à precariedade das condições de moradia em áreas de risco, dela emergem duas práticas espaciais que convergem entre si: 1) a ocupação informal de áreas impróprias à habitação, produto de uma política praticada há décadas, cujo modelo historicamente atrelado ao mercado de compra e venda de imóveis, tem deixado para trás aqueles cuja renda os tornam incapazes de acessar moradias em locais dotados de segurança e infraestrutura urbana; 2) a ausência de planejamento urbano, fiscalização e implementação de medidas de contenção e prevenção de desastres em áreas de risco, como estratégia conveniente de barateamento no emprego de recursos públicos para produção de habitação de interesse social, o que, consequentemente,

[141] Dentro desse mesmo percentual, 21,1% não recebem serviço de coleta direta ou indireta de lixo; 25,8% residem em domicílios privados de abastecimento regular de água; 56,2% não possuem esgotamento sanitário; e 58% são privados de ao menos um serviço de saneamento (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a, p. 64)

[142] Entre 24 de janeiro e 24 de março de 2020, a Defesa Civil do Estado de Minas Gerais informou que o número de pessoas afetadas por desastres relacionados às chuvas ocorridas naquele ano foi de 5.532 desalojados, 2.307 desabrigados, 81 feridos e 62 óbitos (MINAS GERAIS, 2020). Em São Paulo, os deslizamentos de encostas ocorridos durante as chuvas de janeiro de 2022 desabrigaram 660 famílias e mataram 24 pessoas (LÜDER, 2022). No Rio de Janeiro, a cidade de Petrópolis testemunhou, em fevereiro de 2022, uma tragédia de proporções gigantescas, com 2.199 ocorrências, 1.764 delas provocadas por deslizamentos de encostas. Em 25 de fevereiro de 2022, a cidade ainda contava seus mortos, que chegavam até aquela data a 208 corpos encontrados (NITAHARA, 2022). Já em Pernambuco, as chuvas que caíram na Grande Recife em maio de 2022 provocaram a morte de 128 pessoas e mais de 9.000 desabrigados (MARINHO; OLIVEIRA; FONSECA, 2022)

retroalimenta a proliferação do problema.

O diagnóstico dessas duas práticas espaciais convergentes parte do pressuposto – fruto também de outros trabalhos de pesquisa sobre o tema (VARGAS, 2013; SANTO AMORE, 205; ROLNIK, 2015; RIBEIRO, 2017; MARICATO, 2014; KLINTOWITZ, 2015; KOWARICK, 2009; BONDUKI, 2008, etc.) – de que a política habitacional, por meio da qual se empreendem formas de acesso à moradia no Brasil não é um canal por onde se realiza o direito à cidade e, consequentemente o indistinto acesso ao direito à moradia digna. Como prática política instrumentalizada segundo os interesses de agentes econômicos privados e da indústria da construção civil, se de um lado se destina a assegurar ao mercado uma clientela distribuída em perfis de renda, de outro, não tem se mostrado capaz de solucionar a demanda por moradia apresentada pela população que não consegue ingressar em suas formas de subsídio, prioritariamente concedidas via operações de financiamentos bancários.

Como visto, o modelo brasileiro de política pública de moradia, criado tradicionalmente a partir de uma prática securitária que visa resolver situações de crise, embora se apresente como instrumento de organização, ordenação e majoração da vida, positivando, via relações de mercado, o acesso a uma necessidade vital, uma vez incapaz de resolver a demanda daqueles que não conseguem acessá-lo, também produz seu paradoxo negativo, qual seja o de tornar-se igualmente instrumento de separação e corte. Nessa relação paradoxal, viver ou morrer na cidade, torna-se algo muito relacionado a uma decisão política em sede da qual a moradia em áreas de risco se apresenta como produção negativante ou *necropolítica* (MBEMBE, 2018) do risco de morte para alguns.

A contextualização do tipo de política habitacional formulada no país ao longo dos últimos 60 anos ajudou a compreender, pela historicidade de seu objeto, que essa política pública é verdadeiro dispositivo de poder. No cerne de suas práticas produz-se uma espécie de separação, de cisão do corpo biológico da população, já que nunca chegando a superar a demanda para a qual se apresenta, pelo contrário, estabelece uma linha móvel que sai da fabricação de uma normalidade de acesso à moradia via formas de mercado, deslocando-se para a produção de uma parcela excluída de suas portas de entrada.

Os dados oficiais do déficit habitacional no Brasil, complementados pela informação de que 8,27 milhões de brasileiros moram em áreas de risco, não são efeito colateral não almejado pelos modelos desenvolvidos ao longo de seis décadas de política pública de moradia, mas verdadeiro mecanismo biorregulatório de exposição ao risco,

parte complementar da noção de crise que instrumentaliza a engenharia securitária daquela política.

4.1 O risco como produção biopolítica

Ulrich Beck, na obra *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*, chama de *situação social de ameaça* (BECK, 2011, p. 27) aquela que se dá a partir do resultado do tipo de produção social liberal de riqueza marcada pela profunda distribuição desigual de recursos nos Estados capitalistas modernos. Para o autor, o modelo liberal de produção de riqueza que define nossa forma de organização social, econômica e política, vai produzir seu oposto correlato, qual seja o da produção social do risco, necessariamente decorrente dessa forma de sociabilidade. Assegurar a ordem pública dentro dessa estrutura paradoxal que compatibiliza riqueza e risco, é realizar, segundo Beck, a redistribuição dos riscos a partir de um *modus operandi* político que busque incessantemente evitar estados de crise, todavia não comprometendo a engrenagem natural das forças econômicas do capital (BECK, 2011, p. 24).

Beck aponta que, sob essa "lógica da distribuição de riscos na modernidade tardia" (BECK, 2011, p. 23), a afirmação do modelo acumulativo de desenvolvimento que marca as sociedades contemporâneas opera conforme uma estratégia compensatória de autoproteção. Por meio dela, as formas de produção concorrencial e individual de riqueza, na medida em que buscam não serem deslegitimadas pelas ameaças dos efeitos colaterais que ela mesma produz, vai precisar definir os destinatários de suas sequelas.

Tal contradição, estruturada entre o modelo dual de produção de riqueza e de seu reverso representado pela distribuição dos riscos, no que diz respeito ao acesso ao espaço, é explicada por Haesbaert (2015) pela compreensão de que ela determina um tipo de territorialização dialeticamente articulada. Para o referido autor, se esses processos habilitam posições privilegiadas na concorrência pela acumulação de riqueza e, por conseguinte, nas formas de ocupação e apropriação da terra segundo essa mesma dinâmica de produção de valor, eles também promovem "precarização socioespacial" em "aglomerados humanos de exclusão" destinados ao "fechamento dos pobres em espaços extremamente precarizados de sobrevivência cotidiana" (HAESBAERT, 2015, p. 37-39).

Loïc Wacquant (2005) aponta que, no cerne de cada sociedade, existem áreas de banimento ou armazenamento do que ele chama de *párias urbanos*. Uma população excedente, refugo dos processos de acumulação e dominação espacial, exiladas em

espaços de exceção, via imposição de hierarquias sociais e de banimentos territoriais.

> Algumas dessas regiões servem como reservatórios ativos e elásticos de força de trabalho de baixa qualificação; outras são apenas armazenamento de população excedente sem utilidade política e econômica identificável no novo capitalismo dualizante; outras, ainda, são depósitos meramente espaciais para o exílio de categorias sociais indesejáveis (WACQUANT, 2005, p. 11)

Tal banimento territorial seria então, segundo Wacquant (2005, p. 29), produtor de uma realidade dual, polarizada e violenta, cujos componentes básicos seriam: 1) desemprego e privação material; 2) exílio ou abandono urbano que reforça e retroaliementa a decadência de lugares de insegurança habitacional; 3) estigmatização presente no exercício da vida cotidiana, reforçada pelos discursos que robustecem a percepção de existências marginalizadas.

Lúcio Kowarick (2009, p. 20) afirma que tal condição de desproteção da pobreza urbana deve ser analisada em um campo teórico de investigação que identifique a capacidade de determinadas práticas espaciais criarem estados de vulnerabilidade socioeconômica e civil que associam a precariedade das condições de vida urbana a um estado perene de violência e desidentificação.

Robert Castel (2015) reconhece nesses processos de desqualificação socioeconômica e civil um estado de *desfiliação* pelo qual são produzidas interdições necessárias à sobrevivência de um sistema que somente se sustenta se legitimar relações de desigualdade. Quando analisa, desde o início da Idade Moderna, as condições históricas de aparecimento dessa corrente de *desfiliados*, o autor refere-se a essa estratégia como uma verdadeira construção de paradigmas.

> Essa construção de um paradigma negativo do vagabundo é um discurso do poder. Com isso quero dizer que ela é primeiro um ato dos responsáveis encarregados dessas populações e que é um instrumento desta gestão. A política repressiva com respeito à vagabundagem representa a solução para uma situação que não comporta solução. Que fazer com indivíduos que suscitam problemas inextrincáveis, por não estarem em seu lugar mas que não tem, em parte alguma, um lugar na estrutura social? (CASTEL, 2015, p. 136)

O referente político que organiza e gere esse estado de diferenciação estigmatizante em “esquemas de regulação, gestão, assistência, controle de riscos e mecanismos de segurança” (CAPONI, 2014, p. 29) opera sob uma razão que, portanto, é econômica, formando uma relação de custo-benefício com os objetos de sua regulação e, por isso, deslocando-se da garantia para a ameaça. Garantindo a reprodução da vida na mesma medida em que também vai expô-la ao risco, o paradoxo dessa razão econômica evidencia seu ponto de corte na ameaça de exposição à morte. A política, sob essa modelagem de poder, deixa transparecer sua essência biopolítica, já que toma a vida como

o grande referente de uma decisão cujo *modus operandi* essencial é *fazer viver* e *deixar morrer*.

4.1.1 Instrumentos do poder biopolítico: da disciplina do corpo à condução da população

A *biopolítica*, ora eleita como referência conceitual que vai definir de que maneira essa relação dual entre garantia e ameaça se ancora na noção de crise permanente para torná-la o regime discursivo condutor da política pública de acesso à moradia no Brasil, ajudará a compreender como a pauta essencialista do direito convive com a imprevisibilidade da lógica econômica de custo-benefício na distribuição de riscos. Coloca em evidência um problema que é de *poder*, visto que esclarece como se opera um tipo de condução política que, disciplinando, regulamentado, hierarquizando e também negligenciando determinadas questões sociais, permite com que as cidades se abram aos processos de sobreposição de relações de produção e consumo e de proteção da concorrência e do valor, mesmo que a despeito de promoverem exclusão e desigualdade.

Afastando-se da perspectiva organicista, ou mesmo naturalista que marca os estudos sobre o tema desde o início do século XX, a forma como aqui se compreende o poder biopolítico rejeita a noção tradicional que equipara o funcionamento do Estado ao funcionamento do corpo humano (onde as estruturas políticas seriam a réplica dos determinantes biológicos de funcionamento orgânico do corpo), e que justificaram, em determinados contextos históricos, formas racistas e eugênicas de intervenção biológica na vida (LEMKE, 2017b, p. 26). Tampouco admite que fenômenos sociais se sujeitem ao poder político do Estado, na mesma medida em que os fenômenos naturais atendem aos comandos da biologia (LEMKE, 2017b, p, 32), noção pela qual se justificou que os processos naturais da vida seriam, em sua totalidade, objeto de ações políticas.

É com Michel Foucault, sobretudo no contexto de algumas de suas conferências ministradas durante o tempo em que lecionou no *Collège de France*[143] (de 1971 a 1984,

[143] De 1975 a 1979, nos cursos onde expunha os resultados de sua pesquisa junto ao *Collège de France*, compilados nas obras *Em defesa da sociedade* (1975-1976); *Segurança, território e população* (1978-1979) e *O nascimento da biopolítica* (1978-1979). Essa aulas desenvolvem uma crítica à teoria jurídica do Estado, refletida na tradicional *base analítica topológica do poder*. Nelas, Foucault sinaliza três modelagens de poder que constituem o sujeito na modernidade: a sujeição politicamente identificada do corpo às regras do direito (soberania), sua individualização vigilante (disciplina) e sua massificação regulamentada (segurança): "A análise inicial de Foucault sobre a biopolítica assenta-se em afirmações surpreendentemente datadas e totalizantes sobre as formas de poder características da modernidade. As últimas conferências, em contraste, sugerem o que proponho chamar uma análise 'topológica' do poder, a qual examina como as técnicas e tecnologias de poder existentes são reposicionadas e recombinadas em diferentes arranjos de governo biopolítico" (COLLIER, 2011, p. 246). Entretanto, foi ainda em *A*

ano de sua morte), que serão pensadas as noções chaves necessárias a uma análise concreta das práticas de poder e dos discursos que se formam em torno da positividade da crise para abrirem campos discursivos sobre o objeto *moradia*. Tal compreensão ajuda a entender como a vida deixa de ser um dado original e se torna uma criação, fruto de decisão política, efeito de relações de saber e poder e, por fim, totalidade administrável em um nível estatístico e populacional (LEMKE, 2017b, p. 20).

Foucault (1999a) já identificava em *História da sexualidade I: a vontade de saber*, que as relações de poder iam performando ao longo dos séculos, no sentido de moldarem-se sempre em função de garantir maior eficiência à sua agência. Para o autor, a partir do século XVII, o poder, desenvolvido em torno de uma lógica soberana, restrita ao interesse imediato do Príncipe em manter sua dominação territorial e inscrita na ordem de barrar, proibir, cobrar e destruir, passa, gradativamente, a operar em função de uma razão política que se apropria produtivamente da vida (dos corpos dos indivíduos e do conjunto da população), em favor da liberdade do comércio e da necessidade de aumento da produção e acumulação.

Pensando filosoficamente a história (OSKALA, 2011, p. 17), desde uma rede de produção de discursos, práticas sociais e relações de poder – aumento populacional, crescimento do comércio, nascimento da indústria, necessidade de formação e manutenção de uma mão de obra capacitada e docilizada, concentração populacional nas cidades que passam a ser polos atrativos de postos de trabalho, desafios da saúde coletiva e da urbanização, etc. –, o que Foucault faz é liberar sua análise do poder do modelo jurídico-institucional, essencialista e ontologicamente referenciado no direito.

Para Foucault, o discurso da soberania não seria capaz de suportar a emergência do saber que o campo da economia política com suas leis autônomas, "espaço conceitual e praticamente distinto [...] intimamente ligado à emergência do liberalismo" (LEMKE, 2017c, p. 20), passava exigir. É por meio de uma arquegenealogia historiográfica[144] que

arqueologia do saber (1969), quando investigava a forma como os saberes humanos se organizavam historicamente em regimes de produção de verdade, para constituirem efeitos discursivos sobre o corpo social, posicionando o discurso científico não na base de sua linguagem, mas de seu acontecimento histórico (TAVARES, 2017, p. 126), que, pela primeira vez, Foucault se referiu aos fundamentos que identificariam sua análise biopolítica do poder: "[...] não, é claro, que a prática política, desde o século XIX, tenha imposto à medicina novos objetos como as lesões dos tecidos orgânicos ou as correlações anatomofisiológicas; mas ela abriu novos campos de demarcação dos objetos médicos (tais como são constituídos pela massa da **população administrativamente** enquadrada e **fiscalizada**, avaliada segundo certas **normas** de vida e saúde, analisada segundo formas de **registro** documental e **estatístico**; [...]" (FOUCAULT, 2012, p. 184, grifos nossos).

[144] Não exatamente um método de pesquisa, arqueologia e genealogia são procedimentos aos quais Foucault recorre para pensar os fenômenos sociais modernos – até os aparentemente não historicizáveis, como a

o autor chega então a um acontecimento de quebra ou de ruptura, pelo qual a verdade, produzida no campo de formação do discurso soberano, torna-se insuficiente para abarcar a experiência de um outro objeto, uma novidade produzida no cerne das práticas e do regime de verdades econômicas que passam a constituir a modernidade. Ao discurso dominante, que baliza análises liberais tradicionais ou mesmo as fundadas nas teorias marxistas[145], Foucault irá oferecer uma crítica seminal que tem como alvo a concepção soberana ou econômica do poder, restrita ao discurso político-jurídico. Em seu lugar, Foucault oferece uma ideia de poder em circulação, não em termos de sua legitimidade jurídica, mas desde o lugar da teia de suas práticas históricas.

Para aludir a esse campo complexo de produção de objetos e discursos que constituem a experiência do sujeito moderno, Foucault então vai se referir às *práticas* discursivas e não discursivas ou sociais[146]. Como campo genérico que movimenta

---

loucura, o poder, a sexualidade, a prisão, etc. – como acontecimentos de poder e saber. Para Oskala (2011, p. 18), o objetivo de Foucault é realizar uma história do presente, pensando-a filosoficamente como "uma tentativa de mostrar não só como nos tornamos o que somos, mas também como poderíamos ter nos tornado alguma outra coisa".

[145] A rejeição a esses cânones (liberal ou marxista) é uma evidência na obra de Foucault: "Enquanto aquelas alegam que a autoridade legítima é codificada na lei e está enraizada em uma teoria de direitos, estas localizam o poder na economia e consideram o Estado um instrumento da burguesia. A suposição comum dessas concepções bastante heterogêneas é a ideia do poder como algo que pode ser possuído (por uma classe ou pelo Estado, por uma elite ou pelo povo), que é primariamente repressivo em seu exercício e que pode ser localizado em uma fonte única e centralizada, como o Estado ou a economia" (LEMKE, 2017a p. 196). Para Lemke, é somente na aparição da problemática do governo que a filosofia de Foucault faz uma espécie de "aliança tática" (LEMKE, 2017a, p. 194) com alguns conceitos não-positivistas do pensamento marxista e que corroboram com sua crítica às formas de sociabilidade contemporânea. Embora negue ter se valido do método de Marx para sua crítica da forma Estado, o próprio Foucault, entrevistado pela revista *Magazine Littéraire* em 1975, assim se manifestou: "Ocorre-me frequentemente citar conceitos, frases e textos de Marx, mas sem me sentir obrigado a acrescentar a isto a pequena peça autentificadora que consiste em fazer uma citação de Marx, em colocar cuidadosamente a referência de pé de página, e em acompanhar a citação de uma referência elogiosa, por meio de que se pode ser considerado como alguém que conhece Marx, que reverencia Marx e que será honrado pelas revistas ditas marxistas. Cito Marx sem dizê-lo, sem colocar aspas, e como eles não são capazes de reconhecer os textos de Marx, passo por ser aquele que não cita Marx. [...] É impossível fazer história atualmente sem utilizar uma sequência infindável de conceitos ligados direta ou indiretamente ao pensamento de Marx." (FOUCAULT, 2017c, p. 231-232). Para Alysson Mascaro (2018, p. 52), embora Foucault permaneça no "patamar intermediário das explicações do direito pelo poder", o modo como ele vai pensar as 'formas' como reiterações de práticas constitutivas de certas formalizações de relações sociais, podem ajudar a entender, de forma convergente com o pensamento marxista, como as formas sociais não se autodeterminam juridicamente, mas são determinadas pelo capitalismo: "O sujeito o é porque as práticas materiais e estruturais do capitalismo o erigem como tal" (MASCARO, 2018, p. 55) e não porque o direito assim o proclamou.

[146] As "práticas discursivas" e as "práticas não discursivas" são referências estratégicas para os eixos arqueologico e genealógico na obra de Foucault. Na década de 60, o autor já buscava compreender, por meio de uma arqueologia que é sobretudo histórica, as regras que regem as práticas discursivas em geral (FOUCAULT, 2012), "o porquê do saber" pensado desde uma análise dos discursos e das condições de seu aparecimento. No procedimento arqueológico, bastante operativo é o conceito de *episteme* (formação dos saberes e regras de seu aparecimento), para se entender a prática discursiva como conjunto de "regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram para uma época dada [...] as condições de exercício da função enunciativa" (CASTRO, 2016a, p. 337). Já na década de 70, Foucault volta-se ao domínio do poder desde uma perspectiva genealógica, ou seja, afastando-se de uma tradução meramente descritiva, ele vai tentar entender como o poder circula e se organiza socialmente dentro de

relações de saber-poder, exploradas desde noções como as de *episteme* (condição de possibilidade dos saberes ou conjunto de regras para se pensar sobre os objetos e sobre como eles produzem discursos) e *dispositivo* (conjunto heterogêneo de elementos hierarquizantes que filtram e regulam o dito – enunciados – e o não-dito – práticas) e *governo* (prática de saber-poder que conduz o corpo da população em seus processos biológicos), *prática* em Foucault é noção que não se limita ao que é dito ou feito, mas abrange também relações de poder, o que está na subjetividade, na mente, na moral ou na índole de pessoas ou instituições.

Sem mencionar uma teoria do poder, o que Foucault faz é compreender as condições de possibilidade de determinadas práticas de saber-poder que constituem a modernidade capitalista em prol de uma forma produtiva, que forja a vida a um "imperativo bioeconômico" (LEMKE, 2017b, p. 69, tradução nossa) e que é pródiga em produzi-la, organizá-la, normalizá-la e padronizá-la no interior de uma rede de discursos (biologia, medicina, pedagogia, economia, urbanismo, direito, etc.).

Por isso, Foucault aponta para três níveis de formação discursiva: o nível do discurso histórico-jurídico, que vai pensar os fundamentos do poder; o nível do discurso biológico ou discurso revolucionário, que vai pensar as intenções do poder; e o nível do discurso contrarrevolucionário que, reativando o primeiro, vai pensar o poder em suas técnicas regulamentares normalizadoras (FOUCAULT, 2005, p. 96).

Para compreender o regime de formação desses três discursos, o autor vai se afastar da ideia contratual dominante, radicada no discurso da soberania, de que o poder pode ser cedido, como se fosse uma mercadoria; que pode ser abdicado por uns em proveito de outros; ou que preexiste sob formas econômicas de dominação (pela troca contratual ou pelo antagonismo classista). O contrário, para Foucault, o poder se exerce em ato, é *ação sobre ação*, (DELEUZE, 2013, p. 35) e "só existe quando é exercido" (OSKALA, 2011, p. 83), seja imprimindo relações móveis estratégicas, seja de dominação quando já estabilizadas pelas instituições[147] (OSKALA, 2011, p. 85).

---

algumas modalidades históricas. A genealogia, como procedimento analítico, vai tentar entender como se constituem relações de poder que hierarquizam e costuram discursos de verdade, segundo o que pode e o que não pode ser dito sobre os objetos que o saber constitui. As práticas não discursivas (as relações de poder propriamente ditas, práticas sociais explícitas ou veladas) são o domínio dessas relações e nelas a noção de *episteme*, outrora produzida no eixo arqueológico, divide lugar com a noção de *dispositivo*, que vai abarcar tanto as práticas discursivas, quanto as práticas não discusivas como "condições de possibilidade da formação dos saberes" (CASTRO, 2016a, p. 337).

[147] Em entrevista concedida em janeiro de 1984, Foucault (1999b, p. 259) explica que o poder está sempre presente, sejam quais forem as relações – políticas, econômicas, institucionais, amorosas, familiares, etc., não há um "fora" do poder – e, no campo dessa extensão, em vários níveis, móveis, reversíveis e instáveis, o autor insere a noção de dominação. Como um campo complexo de interação, o poder também pode vir a

Sendo inapropriável, o poder não é prerrogativa, "ele se exerce, mais do que se possui; não é privilégio adquirido ou conservado da classe dominante, mas efeito de conjunto de suas posições estratégicas" (DELEUZE, 2013, p. 35); não tem uma essência em si mesma, não podendo ser atribuído a uns e sentido por outros de forma verticalizada, mas é relação dinâmica e "se insere em todo lugar onde existem singularidades, ainda que minúsculas" (DELEUZE, 2013, p. 37) e em vários níveis (no corpo, no território e na população). Por isso mesmo, as relações de poder não se desenham nos moldes de uma superestrutura piramidal de superposição, ou de uma "centralização global", mas "formam um número equivalente de seguimentos que se articulam uns sobre os outros" (DELEUZE, 2013, p. 36). Como relação, é produtivo antes de ser repressor; não sendo violência, tampouco exercício de ideologia (muito embora abarque a ambas, violência e ideologia, efeitos e não causas de relações de poder[148]), o poder é difuso, articula-se com o saber íntima e simultaneamente e, nessa dinâmica, pode ou não se cristalizar nos aparelhos estatais.

Trata-se de uma perspectiva que distinguiu na modernidade a capacidade da população de romper com os vínculos de obediência que a amarravam ao velho poder soberano estatal – e que Foucault preconiza como aqueles que se erguem contra o Estado e dizem: "[...] é minha lei, é a lei das minhas exigências, é a lei da minha própria natureza de população, é a lei das minhas necessidades fundamentais que devem substituir essas regras da obediência" (FOUCAULT, 2008a, p. 479) – e, de outro lado, como cidadãos abstratos, pessoas morais do Estado, de se submeterem a estados de dominação. É assim que Foucault situa o problema da relação do poder com o direito, a partir de jogos estratégicos e de tecnologias de governo.

> De acordo com Foucault, as relações de poder não são *per se* boas ou más, mas são "perigosas" (cf 1997b: 256), uma vez que elas sempre podem solidificar-se em estados de dominação. Essa é a razão pela qual a análise das tecnologias

deixar de ser móvel e estabilizar-se, passando a operar por meio de instrumentos limitantes, extremamente demarcados, "que podem ser tanto econômicos como políticos ou militares" (FOUCAULT, 2009, p. 259, tradução nossa), o que sugeriria estados de dominação. "Mesmo quando a relação de poder está completamente desequilibrada, quando se pode dizer verdadeiramente que um tem todo o poder sobre o outro, um poder não pode ser exercido sobre o outro senão na medida em que este ainda tem a possibilidade de se matar, de pular pela janela ou de matar o outro. Isso significa que, nas relações de poder, há necessariamente a possibilidade de resistência, pois se não houvesse possibilidade de resistência – de resistência violenta, de fuga, de engano, de estratégias que invertem a situação –, não haveria ao mesmo tempo relações de poder. [...] Eu respondo: se há relações de poder em todos os campos sociais é porque há liberdade em todos os lugares. Agora, há de fato estados de dominação. Em muitos casos, as relações de poder são fixadas de tal forma que são perpetuamente assimétricas e que a margem de liberdade é extremamente limitada." (FOUCAULT, 1999b, p. 270).

[148] "Foucault não ignora de modo algum a repressão e a ideologia, mas, como Nietzsche já havia visto, elas não constituem o combate de forças, são apenas a poeira levantada pelo combate" (DELEUZE, 2013, p. 38).

> de governo assume um significado crítico. Essas tecnologias regulam quão aberta ou fechada será a maneira pela qual os jogos estratégicos serão jogados, como eles se consolidam em estados de dominação, ou oferecem oportunidades para "práticas de liberdade". (LEMKE, 2017c, p. 32)

Portanto, o discurso jurídico, efeito e instrumento de relações de poder equalizadas entre liberdade e dominação, produz-se no sentido de justificar essa complexa relação que Foucault explica não como algo "disposto de antemão em relação às lutas políticas que as guiam e governam" (LEMKE, 2017c, p. 33), mas, pelo contrário, algo que se produz no interior dessa luta, nela se constitui e dela é produto: "o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta" (FOUCAULT, 2014, p. 10).

Pensando o poder em uma dimensão de práticas que atendem tanto a jogos estratégicos quanto a estados de dominação, Foucault aponta para um conjunto de processos históricos, coincidentes com o surgimento do liberalismo, que se iniciam sobretudo a partir do século XVIII e que vão produzir um determinado acontecimento consistente na reorganização das relações econômicas. A partir desse acontecimento de ruptura, o foco do poder deixa de ser o acúmulo de territórios, tornando-se o de aumento da produção e acumulação de mercadorias. Seu investimento fundamental deixa de ser a guerra pela expansão do domínio soberano e passa a ser o corpo, a vida em um modelo de "sociedade da ortopedia generalizada" (FOUCAULT, 2013, p. 88).

Tal constatação inaugura o que se chama *ciclo biopolítico* do autor[149] – iniciado com *O nascimento da medicina social* (1974) e ultimado com *O nascimento da biopolítica* (1979) –, pelo qual Foucault distinguiu que o discurso soberano somente seguiria sendo eficiente caso a ele se acoplassem outros mecanismos de poder igualmente estratégicos, todavia não necessariamente repressivos, mas produtivos de uma certa normalidade. O foco desses mecanismos de poder deveria ser, ao menos em um primeiro momento, uma atuação precisamente construtiva sobre a disciplina do corpo individual[150], para o aumento de sua "força útil" de forma "menos onerosa possível" (FOUCAULT, 2005, p 288), e em prol do fortalecimento das relações de produção.

---

[149] Termo utilizado por Edgardo Castro em conferência realizada no V Colóquio Latino-Americano de Biopolítica do Instituto Humanas Unisinos (CASTRO, 2015b), onde mencionado que foi em *O nascimento da medicina social* (1974), conferência ministrada na cidade do Rio de Janeiro, em 1974 (FOUCAULT, 2017e, p. 143-170), a primeira vez em que Foucault analisou, para além do plano 'contrato-soberania', a heterogeneidade de dispositivos de poder que atuam sobre o corpo social e individual, condicionando-os e determinando-os de forma mais eficiente que os esquemas de submissão à lei.

[150] "[...] a disciplina tenta reger a multiplicidade dos homens na medida em que essa multiplicidade pode e deve redundar em corpos individuais que devem ser vigiados, treinados, utilizados, eventualmente punidos." (FOUCAULT, 2005, p. 289).

Como série de "procedimentos bem particulares, instrumentos totalmente novos, uma aparelhagem muito diferente" (FOUCAULT, 2005, p. 42), que se materializa através de discursos, de leis, de regulamentos, de conformações espaciais, de gestos e de posturas, o poder disciplinar ao invés de reprimir, tende a normalizar condutas, não segundo um código legal fechado de permissão ou proibição, mas de acordo com um sistema que transita entre o tolerável e o intolerável.

> Ele foi um dos instrumentos fundamentais da implantação do capitalismo industrial e do tipo de sociedade que lhe é correlativo. Esse poder não soberano, alheio portanto à forma da soberania é o poder "disciplinar". Poder indescritível, injustificável, nos termos da teoria da soberania, radicalmente heterogêneo, e que deveria ter levado normalmente ao próprio desaparecimento deste grande edifício jurídico da teoria da soberania. (FOUCAULT, 2005, p. 43)

Esse conjunto heterogêneo de técnicas foi descrito por Foucault como "forma de poder que tem como objetivo corpos em seus detalhes, em sua organização interna, na eficácia de seus movimentos" (CASTRO, 2016a, p. 111), que normaliza antes prospectivamente, prescrevendo para frente (BAZZICALUPO, 217, p. 85) um modelo ótimo a ser seguido e que funda o normal (BAZZICALUPO, 2017, p. 60): "um poder destinado a produzir forças, a fazê-las crescer e ordená-las mais que barrá-las" (FOUCAULT, 1999, p. 128). Realiza-se através de tecnologias específicas, numa articulação variável com o saber[151] e numa ambiência de nível mais microfísico e local, atuando numa lógica de seleção e hierarquização pela regra natural, sendo, portanto, o seu código a norma e não a lei, o seu discurso, o da normalização e não o da proibição.

> É o mecanismo disciplinar que vai se caracterizar pelo fato de que dentro do sistema binário do código aparece um terceiro personagem, que é o culpado, e ao mesmo tempo, fora, além do ato legislativo que cria a lei e do ato judicial que pune o culpado, aparece toda uma série de técnicas adjacentes, policiais, médicas, psicológicas, que são do domínio da vigilância, do diagnóstico, da eventual transformação dos indivíduos. (FOUCAULT, 2008, p. 08)

Já no final do século XVIII e durante todo o século XIX, Foucault distingue uma

[151] Quando relaciona saber e poder – e não soberania e poder – Foucault reconhece certa circularidade entre a produção de saberes e as posições de poder para a constituição de técnicas disciplinares, tais como as do encarceramento, do controle da temporalidade no funcionamento das fábricas, dos asilos e internatos, da educação, da disposição do espaço urbano, etc. Toma-as em termos dos efeitos de sujeição, como as táticas locais de dominação e os instrumentos técnicos que as garantem, e do tipo de indivíduos que elas são capazes de produzir, atuando numa dinâmica de poder pensada enquanto relação e que "não funciona a partir da lei, mas em torno da norma" (CASTRO, 2015, p. 99). Foucault vai analisar o que somos no presente, enquanto sociedade imersa em distintas experiências coletivas, históricas e sociais, estratégicas e de dominação. Por meio de lutas onde nelas o discurso serve como mediador entre as relações de força (violência) e as relações de verdade (ordem), e em cuja falta de neutralidade o autor busca evidenciar, tornando visível, a força que define a vitória provisória do visível: a experiência do preso, a experiência do trabalhador operário, a experiência do louco, do doente, etc. e, aqui também, muito apropriadamente, daqueles a quem a ordem urbana vigente impõe espaços precários de moradia.

mudança de índole desses mecanismos disciplinares, o que condicionada pela necessidade de controle em uma outra escala, agora mais global, de uma multiplicidade de corpos em suas diferentes agências. O poder soberano, já equipado com as técnicas individualizantes de atuação estritamente disciplinar do indivíduo, passa, gradativamente, a conviver com um outro tipo de tecnologia mais massificante de poder[152] que, num outro nível mais estatístico e multitudinal, já no curso de todo o século XX, vai se destinar de forma ainda mais contundente ao conjunto próprio da vida. A segurança.

Ao contrário da soberania, o princípio de racionalidade da segurança, mais que a contenção do abuso, é a limitação do excesso e, diferentemente da disciplina, ela não individualiza o corpo, mas classifica a população (BAZZICALUPO, 217, p. 42) segundo uma lógica de custo-benefício[153]. Não é concentrada como a disciplina, mas difusa, indefinida, pelo que o tipo de normalização que exerce não é pela fixação de modelos prévios, mas adaptativa a "um número significativamente estatístico" (BAZZICALUPO, 217, p. 42), realizando-se de forma *ex post* (BAZZICALUPO, 217, p. 85), ou para frente, com vistas a regular um cenário já dado.

Para além do controle disciplinar do corpo, ou do conjunto *orgânico institucional*, no nível mais do treinamento do indivíduo em prol de sua capacidade para o trabalho, o poder securitário é aquele que avança para o conjunto *biológico estatal* (FOUCAULT, 2005, p. 298), no âmbito mais global da população, sendo sua busca o equilíbrio de toda uma massa vivente. Demanda por saberes muito específicos que reforçarão campos de intervenção estatal, tais como a estatística (os custos dos nascimentos e das mortes), a higiene pública, a seguridade social, a produção equilibrada do espaço urbano, etc.

Foucault distingue nos dispositivos de segurança alguns elementos que fornecem a esse tipo de tecnologia de poder a capacidade que ele vai ter de ser positivamente extensivo a todo um conjunto administrável da população, conforme é a tarefa à qual se propõe: noções de caso, risco, perigo, crise, probabilidade[154], aparecem como dispositivos

---

[152] "E depois, a nova tecnologia que se instala, se dirige à multiplicidade dos homens, não na medida em que eles se resumem em corpos, mas na medida em que ela forma, ao contrário, uma massa global, afetada por processos de conjunto que são próprios da vida, que são processos como o nascimento, a morte, a produção, a doença, etc." (FOUCAULT, 2005, p. 289).

[153] Relação de custo-benefício que vai encontrar no mercado a sua episteme, seu dispositivo, o lugar de veridição de suas formas de condução e governo econômico da população.

[154] Risco e perigo referem-se à análise de distribuição estatística dos casos e à medida de equilíbrio diferencial de ações de segurança consistentes em afastá-los (FOUCAULT, 2008, p. 80). Já a noção de crise permite analisar o que Foucault chama de "fenômenos de disparada, de aceleração, de multiplicação" (FOUCAULT, 2008, p. 80), e que vão requerer técnicas securitárias que atuem "[...]segundo uma tendência, uma curva que pode vir a não mais se deter, a não ser que por um mecanismo artificial ou também por um mecanismo natural" (FOUCAULT, 2008, p. 81). Probabilidade é a limitação dos objetivos do governo da

de gestão que se juntam a uma outra contraparte negativa, qual seja a de exposição ao risco[155], para, em conjunto, instruírem "técnicas de segurança e regulação compensatórias" (BAZZICALUPO, 217, p. 42) postas em funcionamento pela biopolítica.

> Nas sociedades liberais os Estados se vinculam com a população pela mediação de um "pacto de segurança". Isto supõe que, por um lado surge o compromisso de intervir na antecipação de tudo aquilo que possa representar acidente, dano ou risco, e por outro lado esse compromisso os autoriza a realizar intervenções extralegais no momento em que se considere necessário. Desse modo, intervenções que vão desde a simples proibição de fumar até os grampos nos celulares, passando pela detecção de patologias mentais na infância, já não serão vistas como excesso de poder, mas sim como excesso de preocupação e de proteção dos Estados. (CAPONI, 2014, p. 35)

Para Foucault, a questão da gestão urbana das cidades industriais, infladas por um vultoso crescimento populacional, o problema do desabastecimento, da fome, do contágio e do risco das epidemias, são pistas históricas que ele vai seguir para encontrar as condições de produção desse saber (a episteme) abrigado sob práticas de poder (dispositivos) permissivas do aparecimento e do desaparecimento de formas de gestão do corpo e da população na sociedade (governo).

Sob essa precaução procedimental, que historiciza relações de poder e produção de saberes, para demonstrar como, arquegenealogicamente, um conjunto de discursos vai produzindo verdades ou acordos sociais que são datados, Foucault escolhe o exemplo de três cidades e de como elas, em momentos históricos distintos, apresentam necessidades que, determinadas por diferentes contextos sociais, vão orientar a circulação de formas distintas de gestão. São três regimes de produção de verdade, separados por um dado tempo histórico, três exemplos de organização do espaço urbano que ou autor esmiúça em exposição no *Collége de France*, na aula de 11 de janeiro de 1978.

Primeiro, La Metropolitée de Alexandre La Maîte; segundo a cidade de Richelieu;

---

população a variáveis de cálculo estatístico e de utilidade (FOUCAULT, 2008b, p. 15).

[155] É pela exposição ao risco que se dá o encontro da segurança biopolítica com o arcaico direito soberano de matar ou de expor ao perigo, voltando-se, não como tradicionalmente, ao inimigo externo, mas ao próprio corpo social interno. Seu exemplo contemporâneo mais aberrante é, para Foucault, o Estado nazista. Na aula de 17 de março de 1976, o autor aponta o paradoxo negativo da exposição ao risco como técnica de poder securitário, quando analisa o paroxismo com que o Estado nazista associou técnicas disciplinares e securitárias para organizar seu modelo de gestão biológica da população. Sua prática "universalmente previdenciária, universalmente seguradora, universalmente regulamentadora e disciplinar", foi hábil em produzir o "desencadeamento mais completo do poder assassino, ou seja, do velho poder soberano de matar" (FOUCAULT, 2005, p. 310). Na obra História da Sexualidade I, Foucault reconhece que, embora tais mecanismos de poder tenham se desenvolvido, segundo as necessidades do Estados modernos, para gerar a vida, nunca em outros tempos ele também foi tão capaz de produzir morte: "jamais as guerras foram tão sangrentas como a partir do século XIX e nunca, guardadas as proporções, os regimes haviam até então, praticado tais holocaustos em suas próprias populações" (FOUCAULT, 1999, p. 129).

terceiro a cidade de Nantes. Cada uma delas, respectivamente, em seus sistemas de gestão são acionadas por Foucault para fornecer um "esquema histórico" lógico, segundo o qual se faz possível visualizar as consecutivas transformações pelas quais são possibilitadas distintas arquiteturas de saber e poder. Seja, no primeiro caso, o poder regenciado por um código de permissão ou proibição, de feição centralizante, predominante da Idade Média; no segundo caso, um poder disciplinar moderno, que intenciona mais produzir e controlar que proibir; e no terceiro, um poder securitário contemporâneo, destinado a regular e calcular os custos da vida de toda uma massa populacional, são feições de expressão de formas de gestão que não se substituindo historicamente umas às outras, coexistem numa relação sofisticada de sobreposição.

Enquanto a La Metropolitée de Alexandre La Maîte, no século XVII, tinha como problema a necessidade de imposição de uma centralidade de poder, materializada por uma capital que comandaria verticalmente todo o seu território murado, sobre ele exercendo sua soberania (FOUCAULT, 2008, p. 19), a cidade de Richelieu, era prospectivamente planejada para a produção, visto que, saindo do nada para a perfeição, seria repartida para potencializar sua funcionalidade e permitir uma maior disciplina de seus usos e funções. Finalmente a cidade de Nantes, seria aquela cuja maior demanda era pela ativação de um planejamento em série e o mais abrangente possível sobre o espaço já dado, com funções administrativas e econômicas contabilizadas segundo uma estatística apropriada ao seu alto contingente populacional e suas complexidades (FOUCAULT, 2008, p. 25).

Dessas três condições de possibilidades históricas de um tipo de ação política determinante para o governo das pessoas nas cidades – "[...] uma constelação em que as ciências naturais e as humanidades modernas e os conceitos de normalidade que delas decorrem estruturam a ação política e determinam seus objetivos" (LEMKE, 2017b, p. 44, tradução nossa) –, situam-se aquelas que possibilitaram o aparecimento de uma episteme urbanística[156], ou de uma dimensão produtiva de dispositivos disciplinares e securitários que separaram o normal do patológico no contexto urbano.

[156] O termo *episteme urbanística* foi pensado como objeto de uma descrição arqueológica dos problemas metodológicos que decorrem de um saber voltado para a organização, disciplinamento e gestão das cidades pós-industriais. Resulta da percepção construída por esta autora, em pesquisas já realizadas, nas quais foi feito um mapeamento de escolas urbanísticas que influenciaram as políticas urbanas e as formas de organização das cidades ao longo do século XX, o que lá foi tomado, de acordo com a arqueologia de Michel Foucault, como um *acontecimento arqueológico* (DA SILVA CRUZ; TAVARES, 2018). *Acontecimento arqueológico* é uma noção foucaultina que, embora não vá ser especialmente mobilizada para entender as relações de poder sobre as quais se constitui o sujeito urbano periferizado, importa como categoria acessada para explicar como o trabalho do autor assume diferentes eixos filosóficos.

E é exatamente nesse campo de deslocamentos operacionalizados no último exemplo da cidade de Nantes, que Foucault distingue essa forma securitária de requisição de técnicas que assimilem uma noção mais global de uma arte de governar um conjunto dado e que contemple a hipótese da probabilidade de riscos e da distribuição de normalidades referenciais. Um feixe de dispositivos que englobam soberania, disciplina e gestão governamental, seu alvo é a população e seus dispositivos são os mecanismos de segurança (FOUCAULT, 2008, p. 143).

> [...] uma arte de governar cuja racionalidade tem por princípio e campo de aplicação o funcionamento do Estado: a "governamentalidade" racional do Estado. Essa "razão do Estado" não é entendida como a suspensão imperativa das regras pré-existentes, mas como uma nova matriz de racionalidade que não tem a ver nem com o modelo soberano de justiça, nem com o modelo maquiavélico do Príncipe. (REVEL, 2005, p. 54)

A segurança é prática que se exerce desde instâncias de racionalização sobre a própria arte de bem governar e que Foucault especializa em uma categoria conceitual que ele cria e nomina de *governamentalidade*[157], ou seja, "o estudo da racionalização da prática governamental no exercício da soberania política" (FOUCAULT, 2008b, p. 04).

> Por esta palavra, "governamentalidade", entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. (FOUCAULT, 2008, p. 143)

A distinção sobre o público e o privado, os limites do exercício do poder, a gestão do corpo social, etc., passariam necessariamente por essa técnica de poder chamada por Foucault de "governamentalização do Estado" (FOUCAULT, 2017c, p. 430). Autorizando um tipo de gestão pela crise, tal técnica de poder tem como alvo a população, como saber, o econômico, e como dispositivo de controle o securitário. A força que exerce sobre todo o corpo social é aquela que media o Estado de justiça (fundado na soberania) e o Estado administrativo (fundado na vigilância disciplinar).

Assim, o que Foucault pretendeu foi descrever, a partir dessas três transcrições de poder[158], como "diferentes tecnologias de governo" (LEMKE, 2017 p. 199) são capazes

---

[157] Na aula de 08 de fevereiro de 1978, ministrada no *College de France*, Foucault (2008) explica a governamentalidade, definindo o tipo de poder a que ela se refere, como forma de condução, feita não na lógica do funcionamento interno do poder, "e das peças que o constituem", mas em como ele "concretiza, intensifica, adensa" uma determinada ordem "que tem essencialmente por raiz a definição de um regime não contratual para os indivíduos desvalorizados" (FOUCAULT, 2008, p. 157).

[158] Note-se que, quando Foucault trata destes campos de força reais, ele não os toma como seguimentos circunscritos a uma historiografia linear, mas sob um esquema de alternância e variabilidade intermitentes, que transitam entre permanência e predominância. Tal percepção, a qual se filia esta tese, é a orientação de Candiotto (2010) que compreende que, para Foucault, os jogos de poder se articulam com os mecanismos

de formarem “uma série de edifícios complexos, nos quais o que se vai mudar, claro, são as próprias técnicas que vão se aperfeiçoar ou, em todo caso, se complicar [...]” (FOUCAULT, 2008, p. 11).

> [...] a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, a preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros – soberania, disciplina, etc. – e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes. (FOUCAULT, 2017c, p. 429)

Ao reconstituir o movimento destes elementos (soberania-território, disciplina-corpo e segurança-população) a partir de um sistema de descontinuidades e deslocamentos, Foucault vai finalmente apontar na técnica, ou nas práticas de poder propriamente ditas, um sistema de correlações, de combinações variadas entre mecanismos jurídico-legais, dispositivos disciplinares e táticas de segurança (FOUCAULT, 2008, p. 11) – mando, vigilância e condução – que entre si podem assumir historicamente formas preponderantes, tonalizando de maneira mais ou menos incisiva uma determinada época, apoiando-se umas nas outras, de acordo com as diversas mutações da forma Estado.

Assim, uma vez delineados os fundamentos de uma leitura do poder feita a partir da ótica de seu funcionamento e, sobretudo, orientada pela filosofia de Michel Foucault, faz-se possível pensar na administração da moradia de risco como uma prática que é de poder. As referências à soberania da norma jurídica, à disciplina do espaço urbano segundo sua dimensão produtiva e à segurança estatística da população a partir de esquemas de circulação que atuam em favor daquela economia produtiva e que, inevitavelmente, também produz riscos, ingressam como noções fundamentais que permitem relacionar como as soluções de deslocamento, impostas às pessoas residentes em áreas de risco, podem ser descritas como um tipo de condução muito próxima à ideia de segurança mencionada por Foucault.

Em termos administrativos, legislativos e também jurídicos, tal lógica securitária é a que vai operacionalizar o aparecimento do indivíduo submetido a certos princípios de ordem urbana e sua calibragem via artifícios de ‘salvação’, quando nela ele não se achar

---

de produção da verdade de acordo com a dinâmica das práticas sociais com as quais interagem, vinculando-se ou resistindo-se mutuamente: “Importante é salientar que esses três dispositivos atuam conjuntamente, ainda que seja possível mostrar que no recrudescimento da industrialização houve atuação sobressalente da disciplina; na formação e consolidação dos Estados nacionais a acentuada operacionalidade do dispositivo da segurança; e nas sociedades pós-industriais e de serviços, marcadas pela decisiva influência da realidade virtual engendrada pela automação dos processos industriais e dos imperativos midiáticos sobre a política e as ideologias, a predominância dos dispositivos de controle” (CANDIOTTO, 2010).

devidamente encaixado. A remoção compulsória de pessoas de seus locais de moradia torna-se então um cálculo que opera a partir da disfuncionalidade da arte de bem governar o acesso à moradia a partir de sua produtividade econômica, verdadeira reconfiguração de um problema que é de poder e que vai se amparar em conceitos securitários como os de caso, risco, perigo, crise, probabilidade e circulação para poder se justificar.

4.2 Marco Sendai e produção de informações sobre áreas de risco no Brasil

O Marco Sendai para Redução de Riscos de Desastres 2015-2030, produzido por ocasião da Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Redução do Risco de Desastres (Conferência de Sendai), realizada entre os dias 14 e 18 de março de 2015 na cidade de Sendai, no Japão, foi um evento multilateral que resultou na adoção de um marco internacional definidor de metas globais para gerenciamento, redução e prevenção de riscos de desastres que atingem mulheres, homens e crianças em todos os cantos do planeta. Dele são signatários 187 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), dentre eles o Brasil.

De acordo com a atribuição compartilhada entre governos centrais e autoridades locais, o referido documento apontou para a necessidade de engajamento de cada ente estatal participante em prevenir e reduzir riscos de desastres nas cidades. Assinalou também a corresponsabilidade de todas as esferas estatais de controle de políticas públicas em produzirem medidas tecnológicas, políticas e institucionais, destinadas ao enfrentamento eficiente de interrupções de serviços básicos causadas pela ocorrência daqueles eventos, tais como saúde, educação e moradia, bem como em destinarem especial atenção às infraestruturas críticas de assentamentos precários a fim de assegurarem a implementação de medidas preventivas (UNISDR, c2015, p. 21).

Segundo dados do relatório Sendai, entre os anos de 2005 e 2015, desastres naturais, ou mesmo provocados pelo ser humano, fizeram com que, numa escala global, mais de 700 mil pessoas perdessem a vida, mais de 1,4 milhões ficassem feridas e, aproximadamente, 23 milhões ficassem desabrigadas. No mundo inteiro e em um período de 10 anos, 1,5 bilhão de pessoas foram afetadas pelos efeitos de se encontrarem de algum modo sujeitas a riscos de desastres (UNISDR, 2015, p. 10).

Como signatário do Marco Sendai, o Brasil celebrou um Acordo de Cooperação Técnica ajustado entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), que reuniu

dados socioeconômicos do censo demográfico de 2010[159], associando-os às informações de áreas sujeitas a riscos de desastres em municípios monitorados, para a produção da publicação "População em áreas de risco no Brasil", lançada em 2018 pelo IBGE (2018a), o que feito para a promoção de uma maior compreensão dos riscos de desastres nas diferentes dimensões geográficas e socioeconômicas do território nacional.

No estudo do IBGE (2018a, p. 36), os dados referentes às áreas de risco nos diversos municípios mapeados foram analisados em conjunto com aqueles relativos à situação socioeconômica da população nelas residente, em um cruzamento de informações que levou em conta a peculiaridade de cada localização associada à sua base demográfica, condição metodológica que resultou na criação de um novo *recorte territorial* denominado polígono BATER (Base Territorial Estatística de Áreas de Risco)[160].

O estudo finalmente chegou a um número de 8.309 polígonos distribuídos em 872 municípios monitorados em todas as regiões do Brasil, perfazendo um total quantificado em 27.660 áreas de risco, nas quais localizados 2.471.349 domicílios particulares, onde residentes 8.270.127 de pessoas em situação de precariedade habitacional qualificada pela ameaça de ocorrência de desastres e que o IBGE (2018a, p. 36) associa à "ocupação de encostas íngremes, topos de morros e margens de corpos d'água", vulneráveis às mais diversas situações de perda de vidas e pertences.

Conforme demonstra a Figura 04, o número de pontos vermelhos no mapa evidencia as áreas suscetíveis à ocorrência de desastres naturais no país, de onde se pode destacar que os Estados da federação que apresentam números mais expressivos de áreas de risco são Amazonas e Pará, na região norte; Pernambuco e Bahia, na região nordeste, Minas Gerais e São Paulo, na região sudeste, Santa Catarina e Rio Grande do Sul na região sul; Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás, na região centro-oeste. Note-se que Minas Gerais e São Paulo são os Estados brasileiros com maior incidência dessas áreas, respectivamente, com 19,6% (1.631 polígonos distribuídos em 139 municípios, em um total de 8.073 áreas de risco) e 17,2% (1.434 polígonos distribuídos em 89 municípios, em um total de 4.559 áreas de risco).

---

[159] Último Censo Demográfico realizado no Brasil, antecedente à assinatura do Acordo celebrado em 2013.
[160] "O polígono da BATER constitui-se na menor área possível resultante da interseção das áreas de risco com as feições censitárias mais aderentes aos objetivos do trabalho. Representa a melhor aproximação possível para a apresentação de informações demográficas e socioeconômicas, considerando-se as características geométricas das feições envolvidas e o sigilo estatístico." (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018a, p. 27)

Figura 04 – Mapa BATER (Base Territorial Estatística de Áreas de Risco)

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018a

Dentre os municípios monitorados, a região sudeste é aquela que possui o maior número de polígonos BATER (54,3%). Na Figura 05, é possível observar que o Estado de Minas Gerais, apresenta o maior número de polígonos (1.377.577 polígonos e 14,8% da população vivendo em áreas de risco), com três municípios ocupando o 4º, o 7º e o 9º lugar na tabela geral de moradores em áreas de risco no país: Belo Horizonte (16,4% da população); Ribeirão das Neves (60,5% da população) e Juiz de Fora (25% da população).

Figura 05 – Municípios com maior número de moradores em áreas de risco no país

Tabela 7 – Municípios com maior número de moradores em domicílios particulares permanentes em áreas de risco a desastres naturais no Brasil – 2010, segundo a população total absoluta.

	Municípios	População Total	População em Área de Risco	Porcentagem
1	Salvador (BA)	2 675 656	1 217 527	45,5%
2	São Paulo (SP)	11 253 503	674 329	6,0%
3	Rio de Janeiro (RJ)	6 320 446	444 893	7,0%
4	Belo Horizonte (MG)	2 375 151	389 218	16,4%
5	Recife (PE)	1 537 704	206 761	13,4%
6	Jaboatão dos Guararapes (PE)	644 620	188 026	29,2%
7	Ribeirão das Neves (MG)	296 317	179 314	60,5%
8	Serra (ES)	409 267	132 433	32,4%
9	Juiz de Fora (MG)	516 247	128 946	25,0%
10	São Bernardo do Campo (SP)	765 463	127 648	16,7%
11	Natal (RN)	803 739	104 433	13,0%
12	Fortaleza (CE)	2 452 185	102 836	4,2%
13	Santo André (SP)	676 407	96 062	14,2%
14	Guarulhos (SP)	1 221 979	94 720	7,8%
15	Vitória (ES)	327 801	87 084	26,6%
16	São João de Meriti (RJ)	458 673	86 185	18,8%
17	Blumenau (SC)	309 011	78 371	25,4%
18	Petrópolis (RJ)	295 917	72 070	24,4%
19	Maceió (AL)	932 748	70 343	7,5%
20	Igarassu (PE)	102 021	69 801	68,4%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010; CEMADEN

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018a

Outras informações sobre ocupações em áreas de risco no Brasil também foram produzidas por ocasião de um acordo de cooperação para monitoramento de ocorrência de desastres, celebrado em 2013 entre Secretaria Nacional de Defesa Civil e o Centro Universitário de Estudos e Pesquisa sobre Desastre (CEPED), da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)[161]. Naquela ocasião produziu-se o Atlas Brasileiro de Desastres Naturais de 1991 a 2012, onde apareceram registros de 38.996 ocorrências distribuídas entre enxurradas, inundações, alagamentos, vendavais, incêndios florestais, granizo, tornados, movimentos de massa, geadas e erosões, em 734 municípios monitorados, com 688.443 moradias e 2.892.009 pessoas em 7.661 setores de risco em todo o território nacional (BRASIL, 2013; UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2014, p. 28).

O relatório do CEPED/UFSC, ainda que não tenha sido produzido a partir de um cruzamento de seus dados com a situação socioeconômica da população residente nas áreas pesquisadas, invoca uma perversa relação entre risco e pobreza, deixando igualmente transparecer que tal condição, quase invariavelmente, se faz acompanhar de uma ausência de política fundiária e habitacional e de instrumentos de planejamento, prevenção e gerenciamento daquela realidade.

A produção de relatórios para o conhecimento, análise estatística e gestão dessa realidade é medida que converge com a legislação que dotou o poder público de dispositivos de enfrentamento do problema da moradia situada em áreas de risco. Seguindo a lógica do que determina o artigo 182 da Constituição Federal, sobretudo quanto ao eficiente apoio às comunidades atingidas com garantia de moradia digna, adotou-se uma estratégia legislativa segundo a qual o enfrentamento da vulnerabilidade que atinge formas precárias de ocupação do espaço passaria necessariamente pelas questões da gestão e do planejamento urbanos.

---

[161] "Nesse sentido, o Ministério das Cidades entende que os assentamentos precários quase sempre estão ocupando os locais mais sujeitos à ação destrutiva desses fenômenos (vazios urbanos em encostas, grotas ou margens de córregos, ou áreas de menor valor imobiliário, situadas próximas a aterros sanitários, depósitos de lixo e outros materiais contaminantes ou em áreas degradadas por mineração ou movimentação de terra). Suas edificações são mais frágeis e muitas vezes implantadas de maneira técnico construtiva inadequada (em função do menor acesso a tecnologias construtivas, do grau de organização social da comunidade, das condições de emprego e renda, da velocidade de implantação, da relação do assentamento com a cidade formal, da acessibilidade e capacidade de transporte dos materiais de construção, entre outros) e a infraestrutura urbana e de serviços públicos (como calçamento de acessos, drenagens, coleta de águas servidas, esgotos e coleta de lixo) é quase sempre ausente ou insuficiente. Assim, quando afetadas por um acidente ambiental, como os deslizamentos de encostas, as populações desses assentamentos precários encontram enorme dificuldade para se recuperar e restabelecer as suas condições de vida" (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2014, p. 32).

4.3 Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)

Dos eventos de desastres sucedidos entre os anos de 2008 e 2011 no Brasil[162], aquele ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro em 2011[163] foi o acontecimento de crise a partir do qual institucionalizou-se um aparato legal de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de áreas sujeitas a desastres. A conclusão veio com a edição da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (BRASIL, 2012), instrumento normativo que estabeleceu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

Instituindo a PNPDEC e dispondo sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e sobre o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), ainda alterando significativamente a Lei nº 12.340/10 (que prevê a transferência de recursos da União para a execução de ações de prevenção, resposta e recuperação em áreas de risco de desastres e a criação do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil), a Lei nº 12.608/2012 instituiu a criação de um sistema de informações e monitoramento de desastres no âmbito das áreas de risco, impondo a atribuição compartilhada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios de adotar de forma sistêmica e sobretudo preventiva, medidas necessárias à redução dos riscos de desastre e de apoio às comunidades atingidas.

Direcionado à prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação[164] voltadas à proteção e defesa civil, com a criação de uma base informacional constituída a partir de um levantamento sobre as áreas de risco no país, o PNPDEC impôs aos agentes públicos estatais a elaboração de planos de proteção a serem criados e executados em âmbito local e sob coordenação articulada das três esferas administrativas.

Na esfera local, a lei obrigou que os municípios, uma vez listados no cadastro

---

[162] "Neste período podem ser destacados os eventos ocorridos em 2008 em Santa Catarina, em 2010 nos Estados de Pernambuco e Alagoas e em 2011 no Rio de Janeiro." (FREIRE, 2014, p. 40)

[163] "Em toda Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, segundo dados constantes do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para a investigação dos fatos em referência, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – Resolução 247/2011 –, foi possível contabilizar 909 (novecentos e nove) pessoas mortas, aproximadamente 241 (duzentas e quarenta e uma) desaparecidas, 23.118 (vinte e três mil cento e dezoito) desalojadas e 8.908 (oito mil novecentos e oito) desabrigadas, além dos enormes prejuízos de ordem patrimonial impostos às incontáveis famílias atingidas" (VARGAS, 2013, p. 282)

[164] O Decreto nº 10.593/2020 (BRASIL, 2020b) que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres traz em seu texto os conceitos de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, definindo ainda o que sejam os planos de contingência e o que entende por proteção e defesa civil (artigo 2.º).

nacional de municípios com áreas de risco, elaborassem mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de desastres, planos de contingência de proteção e defesa civil[165], planos de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre e mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis, com edição de cartas geotécnicas de aptidão à urbanização de áreas a serem sujeitas a parcelamento. Nesse último caso, a referida norma alterou o Estatuto da Cidade para obrigar que os processos de expansão urbana dos municípios derivassem de lei municipal editada em consonância com as diretrizes dos planos diretores e antecedida de projeto específico no qual definidas eventuais áreas de risco.

Todavia, as desigualdades reais, as baixas oportunidades de acesso a direitos, a marginalização de um estrato da população superexplorada e subaproveitada pelos esquemas de apropriação da força de trabalho, o regime neoliberal de acumulação de bens e distribuição contraditória dos riscos dessa acumulação, o monopólio da terra e de seu preço e a consequente produção da periferização espacial, se apresentam materialmente como verdadeira interdição em relação ao plano de proteção previsto na legislação. As violações que decorrem diretamente da exploração e divisão desigual de riquezas, próprias do modo de sociabilidade capitalista, especialmente no que diz respeito ao acesso à terra urbanizada, produzem a necessidade de se realizar um controle securitário em relação ao risco que vai acionar, inevitavelmente para alguns, a exposição ao perigo.

É o que se observa, por exemplo, quanto aos efeitos práticos da articulação tripartite, estabelecida pela Lei nº 12.608/12 para a promoção de um eficiente enfrentamento do problema das áreas de risco nas cidades brasileiras. Segundo dados do IBGE (2018b), dos 5.570 municípios brasileiros, ao menos até 2017, mais da metade (59,4%) não possuíam ainda instrumentos de planejamento e gerenciamento de riscos; apenas 25% tinham Plano Diretor contemplando prevenção de enchentes e enxurradas e somente 23% declararam ter Lei de Uso e Ocupação do Solo prevendo essas situações.

No plano federal, dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) informam que, entre os anos de 2010 e 2022, houve uma severa diminuição nos valores autorizados pelo governo para gestão de riscos e prevenção de desastres, cenário ainda mais agravado pela diminuição na execução orçamentária do que previsto. Segundo a

[165] O Decreto nº 10.593/2020 (BRASIL, 2020b) define plano de contingência como o "conjunto de medidas preestabelecidas destinadas a responder a situação de emergência ou a estado de calamidade pública de forma planejada e intersetorialmente articulada, elaborado com base em hipóteses de desastre, com o objetivo de minimizar os seus efeitos" (artigo 2.º, inciso IX).

CNM, o percentual médio de execução do orçamento federal durante os últimos 12 anos foi de 47%, “isso indica que a cada R$ 100 que o governo federal autorizou para ser destinado à prevenção ou resposta a desastre, apenas R$ 47 foram efetivamente gastos” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2022, p. 08). De outro lado, segundo a CNM, no mesmo período, 53,9 mil decretos de calamidade pública afetaram mais de 347 milhões de pessoas, com prejuízos sofridos no montante de 341,3 bilhões pelos municípios.

Para pensar então a moradia de risco como uma produção biopolítica que dispara um tipo de poder que é sobretudo securitário, as noções de caso, risco, perigo, crise, probabilidade e exposição ao risco, segundo leciona Michel Foucault, aparecem então como um arsenal de segurança subliminar à lei e à prática política em suas “técnicas de segurança e regulação compensatórias” (BAZZICALUPO, 217, p. 42).

Fazendo uma associação entre as informações sobre áreas de risco no Brasil, com referência ao que dispõe a legislação sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), e distinguindo ambas como produtos de uma prática de segurança com dispositivos dotados de capacidade extensiva a todo um conjunto administrável da população, é possível destacar, na conjugação dessas duas materialidades, uma agência governamental profundamente comprometida com uma performance de poder que é securitária de uma ordem que é sobretudo econômica, da qual destacam-se três elementos importantes: gestão da crise, exposição ao risco e produção de medidas de exceção.

4.3.1 Gestão da crise

As orientações do PNPDEC são, de fato, a materialização do uso de uma técnica securitária que emerge na legislação desde um saber que lhe é próprio e que se manifesta na forma da estatística e do cálculo de custos e de probabilidades. Direcionado à produção e regulação da vida urbana, em uma sociedade já afetada por significativos processos de precarização, a disposição de regras planificadas de fiscalização e prevenção, como visto, é uma estratégia *ex post*, muito própria de um tipo de poder que, em nome da preservação da vida em nível mais global, permitirá com que ela se positive sob padrões generalizantes em relação a um fato já dado[166].

[166] Foucault exemplifica este tipo de estratégia massificante, própria dos dispositivos de segurança, quando faz uma análise sobre a autorregulação do mercado sob o ponto de vista da escassez de alimentos (FOUCAULT, 2008a, p. 55). A fórmula de gestão pela qual suspendem-se os dispositivos de controle,

Dispositivos próprios dessa gestão para frente, de um alvo não individualizável, moldam a legislação que se propõe a dispor sobre prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de áreas de risco, tornando-a uma técnica corretiva ou impeditiva da virtualidade da crise, verdadeira constante quanto à questão do acesso à moradia digna no país. A crise, como elemento inseparável desse tipo de gestão pela segurança, somente poderá ser considerada em seus "fenômenos de disparada, de aceleração, de multiplicação" (FOUCAULT, 2008a, p. 80), nas situações em que ela se radicaliza e termina por expor parte da população a ameaças e riscos que precisam ser diminuídos: "[...] políticas de diminuição da mortalidade infantil, prevenção de epidemias e endemias, intervenção nas condições de vida com o fim de modificá-las e de impor normas de alimentação, moradia, urbanização, etc." (CAPONI, 2014, p. 35).

São medidas legais que impõem à administração pública a implementação de uma política indefinida da probabilidade e do tratamento aleatório, de levar em conta o que pode acontecer. Sua tarefa precípua é a circulação, é abrir espaço nas cidades para as funções econômicas que tomam o direito à moradia como um produto, cujo acesso reparte-se em relação à multiplicidade desde um modelo ótimo. O problema da segurança é permitir a proteção desse modelo e afastar situações que o desafiam em razão de suas contradições, criando um ambiente de cautela em relação a acontecimentos de crise (FOUCAULT, 2008a, p. 27).

4.3.2 Exposição ao risco

A realidade de falta de investimentos em políticas de habitação, associada à falta de medidas de contenção e gerenciamento eficiente de moradias em condições precárias, de um modo geral, sugerem um contexto de (in)ação governamental que, se de um lado, prolifera o risco, de outro, responsabiliza pessoalmente as pessoas por ele afetadas[167]. Portanto, mais um indício de gestão securitária da crise no contexto do acesso ao direito à moradia digna, que se apresenta na técnica de gerenciamento da população,

produção, estocagem e comércio de grãos, para deixá-los ao sabor da condução natural do próprio mercado, altera o discurso sobre o problema da fome. O que passa a importar não são as estratégias que evitam a escassez, mas que a tolerem em nível populacional, em um número ótimo e aceitável que não altere o fluxo natural de produção e desenvolvimento da sociedade civil.

[167] Em declaração emitida por ocasião das dezenas de mortes produzidas por deslizamentos ocorridos no Estado de São Paulo durante o período de chuvas de janeiro de 2022, Jair Bolsonaro, na época à frente do executivo federal, afirmara que aquelas ocorrências teriam sido provocadas pela falta de "visão de futuro" das pessoas que voluntariamente constroem suas casas em áreas de risco ("FALTOU..., 2022).

acentuadamente a de baixa renda, pela qual uma parte dela é colocada em risco, o que não deixa de ser uma escolha biopolítica. Por meio dela, hierarquiza-se o corpo social, viabilizando aleatoriamente a morte, real ou simbólica de uns, para poder alcançar uma certa média ótima homogênea de segurança da economia estatal.

A técnica securitária de exposição ao risco, como um artifício de poder biopolítico, certamente não visa resolver, mas minimizar inconvenientes tomando a vida e a morte como fenômenos naturais, objetos do saber e alvo de controle (FOUCAULT, 2005, p. 293). Interfere não só para fazer viver, mas também para dizer como viver e, nos termos dessa relação fundamental, captura a vida para produzir a morte, física e/ou política, dos que não se adequam à sua conclusão totalizante.

A face da exposição genérica ao perigo deixa passar a morte e é por ela que esse aparato biopolítico exerce uma filtragem sobre a vida, operando entre dois lugares ambíguos: garantia e ameaça; inclusão e exclusão; adequação e expulsão. É essa tecnologia específica de poder que vai encontrar no racismo o elemento de filtragem de que necessita para operar o "princípio de eliminação, de segregação e depois de normalização da sociedade" (FOUCAULT, 2005, p. 73), cuja expressão biopolítica é fazer viver e deixar morrer.

O racismo, como "ponto de indiferença entre violência e direito" (WERMUTH; NIELSSON, 2018, p. 747), aponta para um lugar-complemento de um poder positivo sobre a vida, que também recorre à morte como técnica vital de sua preservação, pela via da exposição biológica de alguns ao risco, em benefício da sobrevivência de outros: "O princípio: poder matar para poder viver, que sustentava a tática dos combates, tornou-se princípio de estratégia entre Estados; [...]" (FOUCAULT, 1999a, p. 129).

4.3.3 Produção de medidas de exceção

O problema da moradia de risco, como resultante desse jogo de forças biopolíticas ambíguas de gestão do espaço urbano, resta então atravessado pela emergência da crise habitacional que ele ostenta, qualificada pelo número de um déficit nunca alcançado pelos modelos de políticas habitacionais até hoje empregados no país, e pela ausência de investimentos no gerenciamento, prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de áreas sujeitas a desastres, pensados então como tática biopolítica de exposição ao perigo.

Entende-se que a combinação desses dois fatores – crise e risco – é o que vai

oportunizar medidas corretivas de solução, qualificadas pelas remoções das populações que ocupam esses locais precários. Os despejos forçados, pensados como produto dessa relação perniciosa entre déficit habitacional e falta de investimentos em medidas de prevenção, passa a funcionar como um dispositivo securitário de calibragem, de diminuição dos custos do poder público e de descumprimento do que define a PNPDEC, que necessariamente vai afetar não somente práticas administrativas, mas também judiciárias.

Inobstante o princípio da não-remoção seja a noção que resulta da interpretação do artigo 22, da Lei n.º 12.608/14, que inseriu o artigo 3º-B na Lei nº 12.340/10, estabelecendo que a retirada de pessoas de seus locais de moradia ocorrerá somente "quando necessário" e na hipótese da impossibilidade de se adotarem "providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança" (BRASIL, 2012), a recorrência dessas medidas na rotina da jurisprudência, como adiante se verá, impostas a título de solução hegemônica adotada na maioria dos casos de moradias situadas em áreas de risco, acarreta considerável perda de eficácia no papel protetivo que desempenha garantias jurídicas já conquistadas.

A incompatibilidade prática da Lei nº 12.608/12 com a repetição de situações de risco habitacional no país torna-se então dado material relevante a partir do qual vai-se pensar a moradia em condições adversas como uma produção de poder diretamente vinculada a uma conjuntura política, social e discursiva de indeterminação, que cria as condições necessárias à reprogramação autoritária do direito fundamental à moradia digna, ostentando assim relação direita de dependência com práticas autoritárias cuja providência seja a remoção compulsória de pessoas de seus territórios de moradia.

Como sanção securitária de conteúdo biopolítico, embasada em um "princípio de eliminação, de segregação e, finalmente, de normalização da socidade" (FOUCAULT, 2005, p. 73), o recorte judicializado das remoções de moradias situadas em áreas de risco, sendo prática amparada em valores como segurança e ordem pública, emerge dessa ordem que opera no cruzamento entre o modelo biopolítico de controle da vida urbana e o modelo jurídico-institucional voltado à proteção daquele padrão de existência. Quando, em nome da proteção à vida, desprestigiam garantias jurídicas e criminalizam seu alvo qualificando-o de "invasor" ou transgressor do sistema, os pronunciamentos judiciais que determinam remoções tornam-se imbricados nessa performance de poder securitária de gestão da crise e de exposição ao risco, ostentando portanto considerável tendência em produzir juízos de exceção.

Pensar essas relações de poder autoritárias, que distribuem desigualmente riqueza e risco, conectando-as ao problema das remoções em sua feição judicializada, suscita a constatação de que o sistema de justiça tem sido, cada vez mais, o local no qual opera-se a conversão da exceção em normalidade, o que ocorre sempre que pronunciamentos emitidos em seu interior aquiescem com uma política mais direta sobre a vida, justificando, sob essa ordem de proteção, decisões de conteúdo puramente emergencial.

4.4 Princípio da não remoção, direito fundamental à moradia e produção da exceção

O princípio da não remoção, axioma interpretativo que decorre da Lei n.º 12.608/12, procede da conjunção de uma série de critérios técnicos e também jurídicos[168] que vão avaliar, a partir do princípio da dignidade da pessoa humana e da noção precípua de fundamentalidade do direito à moradia[169] (ALEXY, 2015; SARLET, 2012, 2014; TRINDADE, 2004; ESCRIVÃO FILHO; SOUZA JÚNIOR, 2016), em que medida o risco é capaz de afetar a permanência de pessoas em locais sujeitos a desastres.

Como norma inscrita no artigo 6º da Constituição Federal, o conteúdo de fundamentalidade do direito à moradia é aqui pensado a partir do modelo analítico sugerido por Robert Alexy (2015), que assim o faz desde uma teoria estrutural pela qual busca demonstrar que direitos sociais são fundamentais porque: 1) são *direitos à prestação em sentido estrito*; 2) têm seu conteúdo formado por *posições jurídicas fundamentais*; 3) são *direitos fundamentais completos*.

---

[168] Art. 22 (…)
Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.
§ 1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos:
I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e
II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia. (BRASIL, 2012)

[169] "No âmbito do direito internacional, a moradia é considerada direito humano fundamental em diversos acordos e tratados dos quais o Brasil é signatário, tais como o Protocolo de San Salvador (Sistema Interamericano de Proteção Internacional dos Direitos Humanos) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU). Outras normas e convenções internacionais que cabe citar são: Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher (1979); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Convenção dos Trabalhadores Migrantes (1990); e Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (1989)." (SANTOS; LUFT; MEDEIROS, 2016, p. 221)

A partir desse modelo analítico[170], proposto por Alexy na obra *Teoria dos Direitos Fundamentais* (2015), os direitos sociais são compreendidos como direitos à prestação em sentido estrito, já que se apresentariam como "direitos do indivíduo em face do Estado a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares." (ALEXY, 2015, p. 499), pelo que demandando a produção de políticas públicas para sua materialização. Relaciona-se, sobretudo, com o princípio da dignidade humana na medida em que ao Estado é dada a tarefa de garantir, dentro de um sistema de liberdades, um mínimo existencial que assegure posições fundamentais já garantidas.

Para discernir sobre a fundamentalidade estrita dos direitos sociais, relacionando-o com problemas como os custos políticos para implementação dos direitos e o desconhecimento do judiciário sobre a capacidade orçamentária do executivo, Alexy vai utilizar um *modelo de sopesamento* (ALEXY, 2015, p. 514) que leva em conta a compreensão de que, no âmago dos direitos sociais e de seu cumprimento por parte do Estado, existe um *sistema de posições jurídicas fundamentais* de alta relevância, consistentes em um *direito a algo* (que se subdivide em três agências fundamentais: o portador do direito; o destinatário do direito postulado; e o objeto do direito) e na *liberdade* de exercer esse *direito à algo* e em um regime de *competências* definido em lei (ALEXY, 2015, 194-197).

Segundo tal definição, ao se pensar especialmente no sistema de posições fundamentais que constituem a noção de fundamentalidade estrita do direito à moradia, torna-se possível identificar, no artigo 6º da Constituição Federal – "(...) Art. 6º São direitos sociais [...], à moradia [...] na forma desta Constituição." (BRASIL, 1988) –, que há na sua composição os elementos que constituem aquelas três agências fundamentais que preenchem de conteúdo um *direito a algo*: o titular (a coletividade), o Estado (destinatário desta postulação de conteúdo fundamental social) e o objeto (o direito à moradia em si).

Nesse sentido, a fórmula apresentada por Alexy (2015, p. 194) é: *a* (pessoa física titular de determinado direito) apresenta em face de *b* (o Estado), um direito a *G* (que pode ser uma ação positiva ou uma abstenção). Assim concebido sob essa configuração

[170] Esse modelo foi trabalhado por esta autora em coautoria com Gustin, em artigo denominado "A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy como modelo analítico do direito social à moradia: argumentos de princípio no campo de referência de sua aplicabilidade imediata", publicado na Revista Quaestio Iuris, v. 14, n. 4, p. 2051-2080, em dezembro 2021. (GUSTIN; TAVARES, 2021).

representativa, o direito à moradia demandará em face do Estado tanto ações positivas, quanto ações negativas para sua prestação em sentido estrito, o que o torna também um direito fundamental completo.

O *direito a ações positivas*, ou *direito a prestações estatais em sentido amplo*, é qualificado por Alexy (2015, 202) como aquele que garante o *direito a um mínimo existencial*, "cuja satisfação pode ocorrer tanto por meio de uma *forma jurídica* (criação de normas, ações positivas normativas em sentido amplo), quanto por meio de *ação fática* (ações positivas fáticas em sentido estrito)" (GUSTIN; TAVARES, 2021, p. 2070). Já as ações negativas consistem no *não impedimento* ou a *não dificultação* de acesso a posições jurídicas constitucionalmente garantidas (ALEXY, 2015, 196), o que no campo do direito à moradia pode ser pensado a partir da ampla disponibilidade de uma política habitacional que abarque todas as camadas sociais ou do oferecimento de atendimento habitacional adequado no caso das remoções. Neste último caso, condição intimamente relacionada à liberdade de exercício de um *direito a algo*.

> No caso do direito à moradia, o objeto da liberdade é a alternativa da ação de ocupar ou não o espaço, segundo os obstáculos impostos a esta ação, de um lado, pelo direito à propriedade privada (não-liberdade jurídica) e, de outro, pela falta de condições financeiras para fazê-lo (não-liberdade econômica). Todavia, sendo uma liberdade protegida por meio de uma garantia constitucional existente em relação ao Estado, qual seja aquela presente no artigo 6.º da Constituição Federal, o direito à moradia constitui-se verdadeira proteção, "um direito de não ser embaraçado no gozo dessa liberdade" (ALEXY, 2015, p. 229), pelo que, sendo um direito à algo – sujeito ao direito a ações negativas e a ações positivas por parte do Estado –, assume no sistema de posições jurídicas fundamentais, a condição de liberdade protegida. (GUSTIN; TAVARES, 2021, p. 2071)

A partir desse entendimento pelo qual se permite pensar o direito à moradia como um direito fundamental completo, de aplicabilidade imediata e não sujeito ao princípio da reserva do possível[171], carecedor de ações positivas e de ações negativas a serem adotadas por parte do Estado, imperioso é pensar o seu acesso a partir do que se entende por moradia digna, ou seja, segundo os critérios dos comentários gerais n^{os} 4 e 7 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU (2009), que interpretam o artigo 11.1 do PIDESC, elencando 7 componentes ou dimensões do que se pode entender por moradia adequada: segurança da posse, habitabilidade, disponibilidade de serviços, localização adequada, custo acessível, adequação cultural e acessibilidade.

[171] "Outrossim, também aos direitos sociais se aplica o disposto no artigo 5º, § 1º, da CF, de tal sorte que, a exemplo das normas de direitos fundamentais, as normas consagradoras de direitos sociais possuem aplicabilidade direta e eficácia imediata, ainda que o alcance desta eficácia deve ser avaliado sempre no contexto de cada direito social e à luz de outros direitos e princípios." (SARLET, 2014, p. 541)

Pelo visto, inegável é a necessidade da presença desses componentes na execução de remoções ou despejos forçados, pelo que, juntamente com a noção de essencialidade do direito social à moradia, como direito fundamental completo, tornam-se ambos, em igual medida, vetores interpretativos importantes para se pensar o princípio da não remoção.

Portanto, a exceção a esse princípio basilar, lastreado de fundamentalidade, só pode ser imposta quando, superadas as condições do caput do artigo 3º-B da Lei Federal 12.340/2010, modificado pela Lei 12.608/12 (providências para redução do risco, execução de plano de contingência e obras de segurança), tratar-se de uma diferenciação associada à classificação proposta pelo Ministério das Cidades e pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (BRASIL, 2017), qual seja aquela que classifica o grau de risco segundo quatro níveis que podem variar de risco baixo (R1), risco médio (R2), risco alto (R3), até risco muito alto (R4)[172], mas sempre levando em conta a noção de fundamentalidade do direito ameaçado e a adoção dos procedimentos previstos no §1.º do mesmo dispositivo (vistorias, elaboração de laudos técnicos que atestem de maneira indubitável o risco à vida, notificação prévia dos ocupantes e prestação habitacional tempestiva pós-remoção, sendo em todas elas assegurado o devido direito à informação e à moradia digna).

Sendo acionada em nome da proteção à vida e à integridade de territórios impróprios à moradia, a exceção ao princípio da não remoção não pode então ser utilizada como saída preponderante para retirar as pessoas de áreas de risco à custa de argumentos que, associando de forma simplificada morte e expulsão, resultem no desalojamento ou desabrigamento de pessoas de suas casas: “O despejo como resposta única só acrescenta uma camada de violência ao cotidiano já desamparado das famílias que habitam essas regiões, movendo-as a novas habitações precárias ou à rua” (UNGARETTI; PECORAL; GONSALES, 2022).

Mais recentemente, em vista dos despejos e remoções forçadas ocorridas durante a pandemia de COVID-19, algumas práticas jurídico-institucionais protetivas foram

[172] “R3 Alto: Observa-se a presença de significativa(s) evidência(s) de instabilidade (trincas no solo, degraus de abatimento em taludes, etc.). Mantidas as condições existentes, é perfeitamente possível a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas. R4 Muito Alto: As evidências de instabilidades (trincas no solo, degraus de abatimento em taludes, trincas em moradias ou em muros de contenção, árvores ou postes inclinados, cicatrizes de escorregamento, feições erosivas, proximidade da moradia em relação ao córrego, etc.) são expressivas e estão presentes em grande número e/ou magnitude. Mantidas as condições existentes, é muito provável a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas e prolongadas.” (BRASIL, 2017)

adotadas a exemplo da proibição de despejos pelo STF, nos autos na ADPF 828, proposta sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso; da Lei Federal n.º 14.216/2021 (BRASIL, 2021f), que também proibiu a realização de despejos durante a pandemia; Projetos de Leis estaduais nesse mesmo sentido, aprovados em diversos Estados; Resoluções do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2021) e, ainda, recomendação de suspensão dos despejos exarada pela relatoria especial da ONU para o direito à moradia no mundo – "O relator lembrou que forçar moradores para fora de seus lares, independentemente do status legal do contrato imobiliário, é uma violação dos direitos humanos" (RELATOR..., 2020).

No caso da ADPF 828, a decisão que concedeu tutela provisória incidental foi explícita em condicionar os despejos em áreas de risco ao que dispõe o art. 3º-B da Lei Federal 12.340/2010 e às medidas alternativas de moradia nos termos da lei e da Resolução n.º 17/2021 do CNDH. No caso da referida Resolução (BRASIL, 2021e), o princípio da não remoção é igualmente repisado na previsão de extrema excepcionalidade do despejo, onde ratifica-se a plena aplicabilidade do que preveem as Leis 12.340/10 e Lei 12.608/12.

Todavia, a Campanha Despejo Zero (2021), organizada durante a pandemia por uma articulação nacional na qual reunidas mais de 100 organizações, entidades, movimentos sociais e coletivos, divulgou um aumento de 310% no número de famílias despejadas no Brasil a partir de 2020. Entre março de 2020 a outubro de 2021, em um momento no qual as autoridades sanitárias mundiais reivindicavam, como medida extrema de segurança, a permanência das pessoas em suas residências para menor exposição possível a um vírus mortal, 23.500 famílias foram despejadas de suas casas no Brasil e 123.153 achavam-se ameaçadas de sê-lo, o que correspondeu a um aumento de 269% em relação ao número de despejos realizados antes daquele período.

Assim é que se justifica que a referência teórica dos temas concernentes à biopolítica em sua expressão securitária, volte-se ao campo de atuação do Poder Judiciário, na medida em que se considera importante entender como a exceção se constitui nesse ambiente que, a rigor, deve ter sua prática estruturada a partir de princípios e regras de direito.

Tal ressalva encontra amparo em importantes trabalhos produzidos sob essa constatação (FRANKENBERG, 2018; SERRANO, 2016; PIRES, 2021; VALIM, 2017; GOUPY, 2015; 2017, etc.), qual seja a de que, neste século, o sistema de justiça tem sido

campo fértil em produzir juízos de exceção, restringindo direitos em nome da crise e da defesa de um certo controle social que, no contexto das remoções, acha-se cada vez mais em vias de se normalizar.

Para Rafael Valim, é por meio do Estado de exceção que o controle biopolítico vai se fixar ao poder soberano, sendo verdadeira chave de compreensão para se entender a forma jurídica do neoliberalismo na contemporaneidade (VALIM, 2017, n.p)[173].

Já Luís Manuel Fonseca Pires (2021), na obra *Estados de exceção: a usurpação da soberania popular*, vale-se de uma sistematização analítica que, fundada em Carl Schmitt e na conexão que este autor faz entre política e direito, enxerga na exceção o correlato jurídico do autoritarismo político[174] da contemporaneidade.

> O autoritarismo político contemporâneo é **fantasmagórico** porque não se assume como tal nem se apresenta como uniformes, insígnias, gestuais e frases de saudação aos seus líderes; é **dissimulado** porque recusa seu viés antidemocrático, ao contrário, faz uso frequente da palavra "democracia", mesmo sem ter coerência com as ações; é **fragmentado** porque não se apresenta por completo, não domina de uma vez as instituições e, ao mesmo tempo, aniquila a liberdade de expressão, mas mina cada âmbito da vida democrática com investidas em intensidades diferentes, sempre obstinado em seus ataques **intermitentes**, e assim fragiliza gradualmente os espaços e sentidos da democracia. Por isso prefiro chamar esse fenômeno político-jurídico de *estados* de exceção (no plural). (PIRES, 2021, p. 99-100, grifos nossos)

Quando faz esse diagnóstico, Pires (2021) compreende que tais características assumidas pelo autoritarismo político na contemporaneidade (fantasmagórico, dissimulado, fragmentado e intermitente) revelam que, inobstante a igualdade formal imposta pela dominância moderna da forma capitalista e sua correspondência jurídica – o Estado de direito –, a sociedade ainda não logrou se livrar da opressão, da violência e do autoritarismo que, no contexto neoliberal do século XXI, vão se exercer de três modos: "populismo, neoliberalismo e estados de exceção" (PIRES, 2021, p. 64).

Para Pires (2021, p. 64), a soberania popular almejada e delineada desde os contratualistas até os revolucionários do século XVIII e XIX, nunca deixou de ser corrompida por relações autoritárias de poder. No contexto da produção da exceção ao direito elas emergem com forte participação do Poder Judiciário.

---

[173] E-book Kindle, sem numeração de páginas e com indicação de capítulos com posição 463-465 na configuração pessoal do dispositivo de leitura.

[174] "O centro do poder está na decisão política que molda, impulsiona, direciona e redireciona o papel do Estado e do Direito, e reflete-se em múltiplas dinâmicas sociais, desde relações privadas como a família e outros vínculos com a intimidade, até a interação social pelo trabalho, religião, usos de espaços públicos, comunicação por imprensa, redes virtuais, etc. A decisão política é sombra e presença em diversas formas de poder" (PIRES, 2021, p. 112)

4.5 Exceção como o paradigma contemporâneo das remoções

Quando Ulrich Beck pensa o problema da distribuição dos riscos inerentes ao tipo de produção social desigual de riquezas que marca a sociabilidade capitalista na contemporaneidade, ele entende que essa tarefa de administração e redistribuição precisará produzir uma determinada ordem autoritária na qual justificam-se relações de poder que privilegiam cada vez mais a promessa de segurança e, cada vez menos, a promessa de direitos: "A sociedade de risco é uma sociedade catastrófica. Nela, o estado de exceção ameaça converter-se em normalidade" (BECK, 2011, p. 28). Os pronunciamentos jurídicos que privilegiam as remoções em áreas de risco podem ser pensados sob esses esquemas de produção de discursos autoritários.

Para Pedro Serrano, a produção da exceção no âmbito do sistema de justiça dá lugar a discursos que legitimam ou que justificam o autoritarismo (SERRANO, 206, p. 17) e que se valem da jurisdição para se manifestarem em termos de um "ativismo judicial em favor do biopoder" (SERRANO, 2016, p. 19). Pode-se pensar, de fato, num ativismo judicial que se expressa, segundo Günter Frankenberg[175], como aquele "que se esboça em conceitos jurídicos vagos" (FRANKENBERG, 2018, p. 130), muito facilmente adaptáveis à construção de uma razão que, ao prevenir ou reprimir riscos na distribuição de recursos e direitos, retoma a velha separação teológica schmittiana da distinção amigo/inimigo[176].

A referência a esse corte que separa a sociedade em amigos/inimigos da ordem pública também é pensada por Foucault quando ele fala de racismo de Estado: um dispositivo biológico que vai atuar como elemento separador de uma anátomo-política individualizante, marca do poder disciplinar, e que agora tem como fundamento

[175] Jurista, professor da Universidade Johann Wolfgang de Frankfurt e autor da obra *Técnicas de Estado: perspectivas sobre o Estado de direito e o estado de exceção*, na qual investiga processos de normalização do estado de exceção, como um sintoma da crise do Estado de direito na República Federativa Alemã. Tal obra será referência que se tornará constante no decorrer deste e do próximo capítulo, orientando a compreensão da relação existente entre as formas biopolíticas de governo que se increvem nas políticas públicas de moradia e na jurisprudência das remoções, a partir de sua compatibilização com o conceito de *técnica de Estado* formulado pelo autor.

[176] O conceito de inimigo em Carl Schmitt não tem equivalência no campo da moral ou do afeto. Sua menção é relativa a uma dicotomia política estabelecida entre facções democráticas que dividem o povo entre amigos e inimigos internos de uma homogeneidade pretendida. Tal noção de inimizade permite entender o estado de exceção: "Assim, inimigo não é concorrente ou o adversário em geral. Tampouco é inimigo o adversário privado a quem se odeia por sentimentos de antipatia. Inimigo é apenas um conjunto de pessoas *em combate* ao menos eventualmente, i.e., segundo a possibilidade real e que se defronta com um conjunto idêntico. Inimigo é somente o inimigo *público*, pois tudo o que se refere a um conjunto semelhante de pessoas, especialmente a todo um povo, se torna por isso, *público*. Inimigo é hostis, não inimicus em sentido amplo". (SCHMITT, 2008, p. 30)

justificador os esquemas de segurança contra o risco e o perigo em níveis mais coletivos. A ideia é a de que, na medida em que o capitalismo constitui os fundamentos da sociedade moderna liberal, ele também precisa se defender dessa liberdade pela normalização de práticas sustentadas por um *discurso* que atua em favor de sua conservação.

Pensado primeiro como dispositivo de poder disciplinar, esse discurso da luta das raças é para Foucault efeito de verdade do Estado liberal burguês. Produto da guerra civil, que nasce com o Estado moderno, tornando-se "elemento constitutivo de inteligibilidade histórica do século XVIII" (FOUCAULT, 2005, p. 257), o discurso das raças é datadamente revolucionário, visto que fabrica sujeitos, sendo resultado de constantes embates de luta civil pela vida, onde são colocados em oposição dois grandes grupos heterogêneos: a nobreza e a burguesia. É esse tipo de racismo que, incialmente, vai polarizar essas duas facções rivais, divididas historicamente entre vencedores e vencidos, que somente se vinculam pela violência da subjugação de uma sobre a outra: "A posse da terra pelos grandes senhores feudais e o conjunto dos tributos que eles reclamam vão ser vistos, e vão ser denunciados, como atos de violência [...]" (FOUCAULT, 2005, p. 81).

Todavia, depois de compreender a capacidade que o discurso das raças vai ter de individualizar, de "dissociar a unidade" (FOUCAULT, 2005, p. 81), Foucault vai lembrar sua eficácia em também reintegrá-la com vistas a massificar indivíduos num único corpo biopolítico. É essa a condição de possibilidade que, para o autor, faz nascer um tipo de racismo biológico exercido contra certas camadas da sociedade, primeiro elemento separador biopolítico entre quem deve viver e quem deve morrer.

> Ao contrário do tema tradicional da luta racial, que se baseava na ideia de uma sociedade binária que se divide em duas raças que se contrapõem, no século XIX surge "o tema de uma sociedade que será, pelo contrário, biologicamente monística". A ideia de uma pluralidade de raças é transferida para o singular de uma raça que não é mais ameaçada de fora, mas de dentro. (LEMKE, 2017b, p. 51, tradução nossa)

A compreensão do discurso racista, como um discurso que, a partir do século XIX, ingressa num novo cenário de disputas, porque precisa ser homogeneizante, vai permitir com que Foucault avance no sentido de assumir uma compreensão ainda mais complexa, ou por ele nominada de contrarrevolucionária das relações de poder, que atravessam o corpo social, abandonando aquela ideia de oposição entre dois discursos. Foucault atenta para o fato de que a luta das raças vai sendo incorporada pela luta de classes, dentro de um jogo de forças que opera entre proprietários e operários, de acordo com a dinâmica das relações capitalistas de produção. O autor assinala a novidade de uma disputa pela verdade, consistente em uma recodificação do discurso da luta de classes, por um novo

discurso de luta de raça, desta vez no singular.

> E é assim que, no momento em que se forma uma contra-história de tipo revolucionário, vai-se formar uma outra contra-história, mas que será contra-história na medida em que esmagará, numa perspectiva biológico-médica, a dimensão histórica que estava presente nesse discurso. É assim que vocês veem aparecer algo que vai ser justamente o racismo. Retomando, reciclando a forma, o alvo e a própria função do discurso sobre a luta das raças, mas deturpando-os, esse racismo se caracteriza pelo fato de que o tema da guerra histórica – com suas batalhas, suas invasões, suas pilhagens, suas vitórias e suas derrotas – será substituído pelo tema biológico, pós-evolucionista da luta pela vida. (FOUCAULT, 2005, p. 94)

O que Foucault faz aqui é um deslocamento teórico que o ajudará a definir a natureza paradoxal do biopoder, substituindo a ideia de guerra civil, travada entre dois polos historicamente opostos, pela noção de governo, ou condução da sociedade como um todo. Um biopoder que produz a vida, mas que também sobre ela realiza um corte explicado pela noção de racismo de Estado, e que se exerce em um campo uniformizável de ação, dotado de práticas políticas verificáveis em aparatos estatais legitimadores de seus dispositivos e discursos (LEMKE, 2017b, p. 52), capazes de abarcar, de forma mais totalizante, fenômenos cada vez mais globais e mais complexos que fogem ao controle da institucionalidade disciplinar.

> Um racismo de Estado: um racismo que uma sociedade vai exercer sobre ela mesma, sobre os seus próprios elementos, sobre os seus próprios produtos; um racismo interno, o da purificação permanente, que será uma das dimensões fundamentais da normalização social (FOUCAULT, 2005, p. 73)

Nos Estados modernos, intencionalmente protetores da integridade do conjunto biopolítico (LEMKE, 2017b, p. 53), o detalhe passa então a conviver com a massificação; a localidade de instituições como escolas, hospitais, prisões e cidades operárias (FOUCAULT, 2013, p. 111), com a centralidade do Estado; a noção de indivíduo, com a de população; o conjunto orgânico vai, junto com o conjunto biológico estatal, assumir relevância nas relações estratégicas de poder; a ideia de dispositivo vai cedendo lugar à noção de governo e o racismo, retomado em sua feição biológica, é a tecnologia que fundamentalmente vai oferecer a essa referência de poder sua mecânica de filtragem.

Com o intuito de compreender essa relação ambígua de poder estabelecida por uma atuação estatal biologizante e, portanto, securitária, que produz, mas também elimina formas de vida, Günter Frankenberg parte de noções já estabilizadas por Giorgio Agamben e Carl Schmitt, para afirmar que "o Estado securitário infringe os limites de Estado de direito e normaliza o estado de exceção" (FRANKENBERG, 2019, p. 12). Todavia, Frankenberg se distancia do pensamento daqueles dois autores porque, para ele, interessa saber como se opera a "exceção dentro do direito, não ao direito"

(FRANKENBERG, 2018, p. 319).

> Agamben e Schmitt objetam aos atuais projetos de reposicionar e regular o estado de exceção dentro do Estado de direito o fato de tal empresa positivista enredar irremediavelmente no paradoxo de uma regulação do irregulável, estando condenada ao fracasso. Consequentemente, eles permanecem fiéis a sua heroica filosofia que mistifica o extraordinário; e Schmitt, além disso, leal ao seu desprezo pela legalidade democrática. Ambos fogem à problemática tendência temporal do século XX de juridificar o estado de exceção. Por essa razão, considero não terem eles nada a dizer sobre a ambivalência específica de uma "normalização do Estado de exceção" que acompanha essa tendência. (FRANKENBERG, 2018, p. 162)

As reflexões de Frankenberg tornam-se bastante operativas para o objetivo deste trabalho, visto que permitem pensar as remoções como técnicas de Estado securitárias pautadas na racionalidade do medo, que se legitimam frente e junto ao sistema de justiça e, sob este afeto, moldam o discurso jurídico nas situações mais cotidianas, em nome de um estado de coisas pelo qual, segundo seu próprio discurso normalizante, o direito precisa ser desviado a ponto de perder sua capacidade de regência.

Nos esquemas de intervenções que retratam relações de poder mais específicas de um aparato jurídico-institucional, Günter Frankenberg (2018, p. 15) aponta, desde a noção de governamentalidade, "um componente semântico" para além do recorte administrativo-executivo sugerido por Michel Foucault, que ele vai chamar de "técnica de Estado". A operatividade dessa categoria analítica consiste no fato de que ela reduz conceitualmente a "forma como o poder político é exercido" (FRANKENBERG, 2018, p. 15), sendo "tanto um posicionamento quanto um método" (FRANKENBERG, 2018, p. 19). Seu significado, levando em conta "a importância do direito como forma e autoridade do exercício legítimo do poder", sintetiza o modo pelo qual o poder político é exercido pelo Estado – "procedimentos, normas e princípios, formas de conhecimento e competências, estratégias, táticas e cálculos operacionalizados por atores e instituições" (FRANKENBERG, 2018, p. 15).

Técnica de Estado torna-se então um conceito que vai ilustrar a forma aglutinadora com que o Estado exercita um tipo de poder não exclusivamente pautado em sua legitimidade soberana, mas permeável a práticas autoritárias[177] que se prestam também a "regular, dirigir, vigiar, controlar, informar, disciplinar ou submeter" (FRANKENBERG, 2018, p. 21), assim delimitando os contornos da expressão jurídico-institucional a partir

[177] Para Frankenberg, "Segurança é a solução de uma técnica de Estado que sugere ao seu público que aceite perdas de direitos fundamentais como algo inevitável, como contribuição civil para evitar um novo "11 de setembro", e que confraternize com medidas dos *métodos Hobbes e Foucault*" (FRANKENBERG, 2018, p. 338)

da qual convivem direito e exceção. É exatamente devido à noção de técnica de Estado que Frankenberg (2018, p. 158) entende que, para se compreender o recurso ao não-direito como técnica legitimável de produção da exceção, necessário é se afastar um pouco da noção de soberania de Giorgio Agamben.

4.5.1 Agamben e Schmitt: noções teóricas que delimitam por diferenciação o conceito de técnica de Estado

Giorgio Agamben parte de sua constatação de que, no tratamento que Foucault dá à biopolítica, há um ponto oculto (AGAMBEN, 2007, p. 12), uma fratura a ser recomposta pela recentralização da noção de soberania[178]. Agamben justifica seu ponto de vista a partir do diagnóstico de que haveria uma zona cinzenta na obra de Foucault, onde o modelo biopolítico vai cruzar com o modelo jurídico-institucional. A questão seminal para Agamben é entender como a vida biológica se torna alvo dos cálculos do poder e por meio de quais dispositivos jurídicos isso vai acontecer (CASTRO, 2016b, p. 58).

Agamben vai preencher a zona cinzenta da obra de Foucault com o projeto filosófico *Homo Sacer*. Partindo da oposição clássica trazida da Grécia antiga e tematizada sob o significado de vida desde as noções de *vida nua* (*zoé*) e *vida qualificada* (*bios*)[179], o autor vai pensar como a vida nua, a indistinta *zoé* em sua mera realidade biológica, vai, por meio de processos de objetivação biopolíticos, tornar-se objeto de decisão por parte do poder soberano (AGAMBEN, 2015, p. 14) e ingressar em um campo de indistinção, ou corte, constituindo juridicamente a exceção[180].

---

[178] Enquanto Foucault aponta a biopolítica, e não a soberania, como a verdadeira alma política do Estado, Agamben retoma a soberania como categoria necessária a se explicar como a vida biologizada vai se relacionar com o direito. Todavia, mesmo considerando as importantes contribuições de Giorgio Agamben para pensar como juridicamente se organizam os mecanismos políticos autoritários de separação da vida frente à instância soberana, este trabalho faz a opção teórica de se pensar o poder soberano não como o elemento de primazia, em cujo interior de sua estrutura e funcionamento o poder biopolítico vai produzir suas formas de gestão da vida e da morte (Giorgio Agamben), mas como mais uma estratégia de poder que revalida outras diferentes formas de controle sobre a vida que com ela interagem – a disciplina e a segurança, elementos de uma racionalidade governamental neoliberal que ativam, por meio do racismo, a morte como forma inclusive de proteção à vida (Michel Foucault).

[179] A antiga *zoé*, para os gregos, assumia o sentido de indistinta vida fundamentalmente natural, privada, confinada ao ambiente doméstico, modo de existência distinto da forma *bios*, a vida qualificada e inserida politicamente na pólis. A antiguidade distinguia a *zoé* da *bios* como formas de vida essencialmente díspares, validando assim o artifício de separação aristotélico, qual seja o de ser *o homem um animal vivente e, além disso, capaz de uma existência política*. A cidade (*pólis*), lugar distinto da casa (*oikos*), era o local por excelência onde se operava tal oposição.

[180] O autor se descola das referências clássicas que compreendem o estado de exceção como a suspensão provisória do Estado de direito, justificada em razão de situações excepcionais e caóticas que põem em perigo a integridade do próprio ordenamento jurídico, e que em algumas constituições são expressamente previstas, como é o caso do Brasil que, sob essa figura tradicional da exceção, prevê o Estado de Sítio

Para Agamben, é já na oposição *zoé*/*bios*, desde a separação ontológica da antiguidade grega, ali exatamente no berço da política ocidental, que a biopolítica já se pronuncia, sintomatizada pela referência daquela repartição essencial entre formas de vida. Diferentemente de Foucault, Agamben entende que a política já nasce biopolítica e é na ontologia dessa separação aristotélica que a antiguidade já acena em latência os processos de exclusão da *zoé* que vão marcar de maneira indelével a modernidade. Se para Foucault a biopolítica é um acontecimento da modernidade, muito compatível com o surgimento do liberalismo e das ciências humanas, disparado pela revolução industrial e pela organização dos Estados sob a forma capitalista, método de condução do aumento populacional das cidades; para Agamben a biopolítica é forma de exercício natural da política, germina com ela, sendo-lhe sua estrutura original e, portanto, existindo desde a antiguidade, é apenas acirrada nos dias atuais.

A *decisão soberana*, aproximando-se do que é o racismo de Estado para Foucault, torna-se então, para Agamben, não "a expressão da vontade de um sujeito hierarquicamente superior a qualquer outro, mas a inscrição, no corpo do *nomos*, da exterioridade que o anima e lhe dá sentido" (AGAMBEN, 2007, p. 33). Seria então a estratégia de corte que Agamben identifica, conforme o paradoxo schmittiano[181] da exceção, o poder que vai produzir a separação entre vida qualificada (*bios*) e vida nua (*zoé*).

Schmitt (2006), à sua vez para justificar a formulação de seu paradoxo, discorda da noção de que uma ordem social, firmada em procedimentos legislativos de criação integrada da norma, pautados na vontade da maioria e segundo um sistema representativo, seria hábil em proteger a sociedade de seus inimigos e das situações de crise. A eliminação dos inimigos da ordem somente seria possível, para Schmitt, pelo resgate da noção de uma transcendência política, um tipo de decisionismo autoritário que não pode vir do direito, mas da exceção.

Ainda que sob a defesa de um Estado totalitário, conservador e reacionário, a relação topográfica ubíqua do soberano em relação à política, conforme projetada por

(artigo 137) e o Estado de Defesa (artigo 136). Agamben vai pensar a exceção como uma estratégia política permanente, paradigma de governo da contemporaneidade, pelo qual o debate político qualificado vai sendo cotidianamente substituído por formas de controle mais autoritárias.

[181] Carl Schmitt, jurista alemão ultraconservador e ultracatólico, filiou-se ao partido nazista em 1933 (dele se afastando em 1936 por questões ideológicas e também religiosas), forjou o conceito de Estado de exceção em obra publicada em 1922 (Teologia Política), como categoria teórica pela qual buscou restaurar a importância da decisão política frente à racionalidade procedimental liberal. O paradoxo schmittiano é traduzido na notória afirmação do autor de que o soberano é aquele que tem o poder de decidir sobre a exceção (SCHMITT, 2006, p. 07).

Schimitt (2006), constrói-se sob a especificidade de um elemento teológico[182], visto assim como legitimador de uma decisão autônoma e centrada exclusivamente no âmbito do político, com vocação de separar, no seio de seu corpo e via exceção, o amigo do inimigo. Para Schmitt, toda a política e todo o direito estão contidos na decisão soberana que, pretendendo formar um povo homogêneo, é onisciente, onipresente e tem capacidade de decidir sobre a exceção. Para Pedro Serrano, a decisão schmittiana da exceção "é a que mais manifesta a soberania bruta, a soberania por excelência" (SERRANO, 2021b) já que não se sujeita aos limites do direito.

Se Schmitt justifica juridicamente o Estado de exceção quando inscreve o *topos* da decisão soberana no político, com isso situando-a antes mesmo do direito, a partir de uma relação cuja natureza é a distinção entre amigo/inimigo, Agamben, muito embora se valha dessa referência topológica (AGAMBEN, 2007, p. 43), aproxima-se mais de Foucault quando, muito embora como Schmitt, situe a decisão também fora do direito, pensa-a a partir de um aparato biopolítico pelo qual conectam-se direito e vida.

Calçado na noção de biopolítica de Michel Foucault, Agamben se inspira em Schimitt – para quem a exceção unilateralmente criada pelo soberano é mais representativa que o direito ordinário[183] – para a compreensão da topografia de um poder biopolítico, manifesto na decisão ou vontade soberana, que se situa a partir de uma relação político-jurídica cujo ponto de conexão com o direito é a exceção

Muito embora compreenda a exceção como uma "forma primária de manifestação da soberania" (SERRANO, 2016, p. 64), porquanto assinalando, desde esse ponto, certa comunhão com o decisionismo schmittiano, Agamben se afasta de Schimitt na medida em que reconhece, sob a referência do *topos* da decisão, que a exceção não se realiza com a "suspensão espaço-temporal da ordem jurídica" (MATOS; DE FREITAS, 2017, p. 588), tampouco na figura política central e individualizada do soberano, mas numa topologia que a coloca anomicamente numa zona perene e intermitente de indistinção

[182] "[...] e essa decisão que estabelece a exceção, ela é comparável ao milagre, porque o milagre manifesta a existência de Deus pela suspensão da normalidade da natureza. Na natureza os peixes se procriam lentamente [...], e o filho de Deus multiplica os peixes – de um peixe vira um milhão em um estalar de dedos – isso rompe com a regra natural de procriação dos peixes, de reprodução dos peixes, reproduz o peixe por um mecanismo de exceção à regra natural. Então o milagre é a forma como se manifesta a soberania divina suspendendo as regras da natureza. Pois a exceção é a forma como se manifesta o poder soberano suspendendo as regras do direito [...]. Então, para ele [Schmitt] a exceção tem muito mais a ver com a estrutura do milagre, essa estrutura teológica, do que com qualquer outra coisa." (SERRANO, 2021b)

[183] "A exceção é mais interessante do que o caso normal. O que é normal nada prova, a exceção comprova tudo; ela não somente confirma a regra, mas esta vive da exceção. Na exceção, a força da vida real transpõe a crosta mecânica fixada na repetição." (SCHMITT, 2006, p. 15)

ubíqua ente fato e direito[184], na qual vigoram "múltiplos mecanismos de poder" (MATOS; DE FREITAS, 2017, p. 590), e da qual o autor vai extrair a definição de *campo*.

Visto desde uma analogia com os campos de concentração nazistas, espaço paradigmático tomado pelo autor como um dispositivo moderno de banalização e acirramento de uma biopolítica sempre existente, para Agamben, a relação de exceção que se produz no campo não é de fato – já que se mantém em perene referência com um direito suspenso –, nem é de direito – visto que se relaciona com o fato sem nenhuma forma jurídica que lhe signifique –, constituindo-se antes mesmo da relação contratual sugerida pelas doutrinas liberais. Sua força autoritária desmistificaria a primazia da norma jurídica abstrata, porquanto revelaria a concretude de uma fratura real e constante que, para Agamben, se abre entre a vida nua e as condições procedimentais de aplicabilidade do direito e que sempre aparecerá na forma de um intermitente estado de exceção.

Nas palavras de Wilson Theodoro Filho, para Agamben, "a política sempre foi biopolítica, e o direito sempre foi exceção" (THEODORO FILHO, 2011, p 10), por isso, na medida em que Agamben vai se afastando da topologia do paradoxo da soberania de Schimitt, deixando de pensar a exceção como decisão política externa ao direito e justificada em períodos de crise, a noção de campo torna-se a ideia de limiar da indiferença como a verdadeira base política do direito, estrutura originária na qual localiza a exceção nem dentro, nem fora do campo normativo. O *campo* seria o aberto anômico, onde não é possível distinguir o que é fato, o que é direito e o que é violência. O campo contemporâneo se tronaria então o "nexo constitutivo do estado de exceção", que dele se libera para "vigorar na situação normal" (AGAMBEN, 2015, p. 41), a materialização perene das condições favoráveis à suspensão permanente da aplicação da regra jurídica em relação à *mera vida*[185].

---

[184] Em conversa mantida com o constitucionalista Pedro Serrano, em um aplicativo de mensagens, este autor manifestou seu ponto de vista concordante acerca da topologia da exceção manifesta por Agamben. Para ele, a exceção se coloca tanto dentro quanto fora do direito, conteúdo e continente ao mesmo tempo, é o artifício de suspensão do direito pela sua submissão ao poder político que o antecede, e que caracteriza sobretudo o autoritarismo moderno: O referido autor resume assim categoricamente seu raciocínio: "O que temos no regime de exceção é o poder político definindo quando os direitos constitucionais devem ou não ser aplicados" (SERRANO, 2021a).

[185] A exceção como decisão que se inscreve na ordem jurídica para ratificar a aplicabilidade da norma, conforme pensado por Schmitt, desbota-se para Agamben no contexto da contemporaneidade. O autor prefere aproximar-se de Walter Benjamin para lhe tomar emprestada a noção de *mera vida*, como forma de vida que ocupa o campo da anomia, despojada de relação com o direito, cuja manifestação política Benjamin reconhece como resultado de uma violência – aquela que estabelecendo fronteiras, instaura (*violência arbitrária*) e mantém (*violência administrada*) o direito pelo direito – e a partir de onde "termina o domínio do direito sobre o vivente" (BENJAMIN, 2011, p. 151). Agamben (2019a, p. 90) reconhece que a exceção vem se tornando a regra articuladora de um sistema seletivo de captura constante de modos de vida que começam onde é finda a dignidade (AGAMBEN, 2019b, p. 76): "A tentativa do poder estatal de

> O campo é o espaço que se abre quando o estado de exceção começa a se tornar a regra. Nele, o estado de exceção, que era essencialmente uma suspensão temporal do ordenamento, adquire uma ordem espacial permanente que, como tal, fica, porém, constantemente fora do ordenamento normal. (AGAMBEN, 2015, p. 42)

A noção de campo, como definida por Agamben, torna-se válida para se compreender como as decisões judicias produzidas no cerne dos processos de remoções compulsórias podem ser analisadas a partir da ideia de exceção. Tal figura imagética ajuda a pensar sobre como o aumento da pobreza urbana e seu abandono em espaços de exclusão na cidade consagram uma zona de indistinção muito similar àquela que o autor aponta como a de separação biopolítica da vida nua, apresentando-se como fratura permanente de produção de estados de exceção em relação a direitos já constitucionalmente consagrados.

> Certas periferias das grandes cidades pós-industriais e as gated communities estadunidenses começam, hoje, a assemelhar-se, nesse sentido, aos campos, nos quais vida nua e vida política entram, ao menos em determinados momentos, numa zona de absoluta indeterminação". (AGAMBEN, 2015, p. 45).

Dessa forma, vida nua, decisão soberana, campo e exceção, conforme pensados por Agamben, permitem uma leitura jurídica da realidade contemporânea sob uma outra referência, qual seja a de um espaço vazio, desajustado de qualquer topografia que faça alusão a norma jurídica e que possa situá-la entre um dentro ou um fora auto excludentes: "Para o direito, esse espaço vazio é o estado de exceção como dimensão constitutiva" (AGAMBEN, 2019a, p. 93).

Agamben aponta o problema do limite do campo sob um novo *lócus*, onde exceção e ordem jurídica assumem uma relação permanentemente ambígua, tornada possível pela abertura de uma zona de indiferenciação entre direito e anomia que, assim inscritos nessa relação constante, não se repelem, mas se indeterminam mutuamente (AGAMBEN, 2109a, p. 39). Direito e exceção tornam-se opostos correlatos e complementares, guardando e disparando um no outro, devido a um contexto que é biopolítico e, portanto, paradoxal, o germe de suas respectivas realidades.

> É como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é

---

anexar-se à anomia por meio do estado de exceção é desmascarada por Benjamin por aquilo que ela é: uma *fictio iuris* por excelência que pretende manter o direito em sua própria suspensão como força de lei. [...] O que está em questão na zona de anomia é, pois, a relação entre violência e direito – em última análise, o estatuto da violência como código da ação humana. Ao gesto de Schmitt que, a cada vez, tenta reinscrever a violência no contexto jurídico, Benjamin responde procurando, a cada vez, assegurar a ela – como violência pura – uma existência fora do direito" (AGAMBEN, 2019a, p. 92).

suspensa, mas onde a lei, enquanto tal, permanece. (AGAMBEN, 2019a, p. 49)

O paradigma agambeniano referente a essa espécie de continuidade biopolítica, que viria desde a antiguidade e acessaria a modernidade, nela acirrando na figura do campo a exceção, não está isento de críticas. Thomas Lemke, por exemplo, reconhece que, embora haja muita pertinência da categoria "vida nua" como um indicador substancial da vida sujeita à captura pela política (LEMKE, 2017b, p. 65), por outro lado, critica o fato de que tal noção, radicalizada como essência ontológica de análise, pode vir a tornar-se uma espécie de ponto cego em relação ao papel central que os saberes da modernidade (as ciências humanas e naturais) vão possuir no desenvolvimento das relações de poder e de suas reformulações em termos também de positivação da vida: "A "vida" na Antiguidade e a "vida" na Modernidade tem pouco mais em comum do que o nome, pelo simples fato de que "vida" é um conceito especificamente moderno". (LEMKE, 2017b, p. 70, tradução nossa).

A *vida nua* não historicizada e tampouco acessada pelos saberes da modernidade, produto fundamental de uma decisão biopolítica, na visão de Lemke, permanece em Agamben como "um nome abstrato" (LEMKE, 2017b, p. 71, tradução nossa), categoria que, dada a sua radicalidade, prejudica uma análise mais realista desse aparato de poder que a condiciona, administra e até mesmo cria. Como noção extrema que busca representar, faz perder de vista o fato de que os saberes modernos, transformando drasticamente o determinismo biológico vigente na antiguidade, apontam necessariamente para a condição biopolítica moderna normalizante, já delineada por Foucault, e que Lemke aponta ser, este sim, o "terreno ambivalente da biopolítica" (LEMKE, 2017b, p. 71, tradução nossa) que faz viver, embora também deixe morrer.

Günter Frankenberg também tece críticas à forma como Agamben compreende a exceção. Para este autor, tanto Agamben quanto Schmitt, recorrendo a figuras extremas para desenharem a forma como se realiza o estado de exceção, deixam passar em brancas nuvens a necessidade de uma compreensão acerca de como ela se naturaliza dentro do direito. Frankenberg explica que, enquanto Agamben situa o paradoxo da exceção desde um paradigma extremamente filosófico, a partir do qual localiza uma zona fronteiriça de anomia (o campo), na qual norma e transgressão confundem-se reciprocamente, Schmitt, também de forma extrema, mas do ponto de vista do direito público, posiciona a exceção "entre o direito e o caos" (FRANKENBERG, 2018, p. 160), ou seja, da suspensão política do direito (a decisão) para a proteção da própria ordem que o garante.

O soberano, que em Schmitt "não precisa estar no direito" (Schmitt, 1979, p.

> 19), em Agamben situa-se fora do direito. Por conseguinte, a situação excepcional por ele esboçada tampouco conhece competências no sentido jurídico, mas apenas a decisão soberana. Ambos [Schmitt e Agamben] são contrários a uma possível normatização do estado de exceção, por entender ser ela o "não subsumível" (idem) que se subtrai a toda e qualquer descrição típica. (FRANKENBERG, 2018, p. 159)

Para Frankenberg, o estado de exceção não pode prescindir da participação e das intervenções do Estado, sobretudo em sua feição jurídico-institucional. Para o autor, a noção de "*técnica de Estado*" oferece um ponto de apoio teórico que ajuda a compreender a mecânica de interação com a qual este ambiente de representação – o Estado – opera com o mercado, a economia, as políticas de bem-estar e o direito, permitindo, de forma não neutra e de acordo com as necessidades securitárias advindas desse ambiente de interação, em estados de crise, entender como ele vai intervir[186] quando é necessário diferenciar normalidade de exceção.

> Em um contraste ideal típico, direito normal e direito de exceção demarcam e estruturam as zonas em que são atribuídas à técnica de Estado, enquanto técnica securitária, tarefas diferentes – conforme lhe tenha sido dado regular, dirigir, controlar, informar ou disciplinar, no âmbito do direito normal, ou vigiar, submeter, reprimir ou pacificar, no âmbito do direito de exceção. (FRANKENBERG, 2018, p. 19)

Frankenberg defende assim que a institucionalização da relação entre exceção e direito se dá de dois modos distintos: na *onipotência do Estado* frente às situações extremas e no abuso da previsão de *poderes especiais* (FRANKENBERG, 2018, p. 191). No primeiro caso, a situação excepcional, porquanto não regulada pelo direito, autoriza a que o Estado se autopreserve das situações de crise com a utilização de uma técnica específica que se libera do direito da situação normal, adotando medidas preventivas em nome de defender o *status quo* de suas formas institucionais de exercício do poder (FRANKENBERG, 2018, p. 192).

No segundo, o que se observa é a juridificação ou a *internalização constitucional da exceção*, mediante a previsão legal do manejo de poderes excepcionais ou de *deslocamento de competências* (FRANKENBERG, 2018, p. 198), frente às situações que ponham em perigo a soberania e a ordem pública. Uma técnica cuja versatilidade assume

[186] "Mesmo num ambiente social impulsionado pelo progresso tecnológico e centrado na economia, existem boas razões teóricas e provas empíricas para supor que os mercados, o sistema financeiro, a divisão social do trabalho e a distribuição do bem-estar dependem de intervenções do Estado" (FRANKENBERG, 2018, p. 18). Assim, Frankenberg sinaliza a compreensão de que a figura do Estado não se acha banida das formas de controle e gestão mais afinadas à crescente privatização da esfera pública que marca a sociabilidade capitalista na contemporaneidade. Sempre que se avulta algum perigo a incidir sobre o fluxo dessas relações, profundamente orientadas por preceitos econômicos, é no Estado, em sua técnica securitária, que se opera o salvamento soberano do sistema neoliberal.

diversas configurações que, listadas por Frankenberg, vão desde uma "ditadura constitucional, passando pelo Estado de direito resistente ou pela democracia combativa, chegando até a Constituição emergencial" (FRANKENBERG, 2018, p. 195). A técnica de estado, assim prioritariamente utilitarista, é uma prática ativada para a proteção finalística contra determinado perigo que venha a ameaçar uma dada ordem pública, de acordo com um tempo específico, e que reclama a dimensão de sua constituição no interior do próprio Estado de direito.

Portanto, é a noção de *técnica de Estado*, pensada por Frankenberg a partir da ideia de governamentalidade encontrada em Foucault, que vai ajudar a pensar como se estabelece institucionalmente, junto às diferentes esferas do poder estatal, a convivência estratégica entre "direito normal" e "direito de exceção". Afastando-nos um pouco de Agamben e nos aproximando da noção de *técnica de Estado* enunciada por Frankenberg, importa compreender a exceção, não de um ponto de vista mais filosófico e fora do direito, mas em sua materialidade, ou seja, sob a engrenagem concreta dos mecanismos a partir dos quais ela se cristaliza nas instâncias formais de poder, tornando-se ali uma normalidade.

4.5.2 Técnicas de Estado: a exceção normalizada segundo os métodos de Frankenberg

Pensando a técnica de Estado como uma técnica de poder exercida diante da necessidade autoimposta de segurança reativa às situações de crise – o que é bastante conveniente para uma análise da jurisprudência das remoções –, Frankenberg vai pensar "com qual instrumentário podem ser solucionados, por meio da técnica de Estado, os conflitos e problemas de interdependência surgidos nos limites territoriais e funcionais da instituição Estado" (FRANKENBERG, 2018, p. 24), pelo que aponta a materialização dessa expressão de poder segundo quatro tipologias metodológicas: o *método Maquiavel*, o *método Hobbes*, o *método Locke* e o *método Foucault*.

O método Maquiavel, é o do poder autoritário puramente empírico, exercido na mesma proporção sobre território e população, concentrado na figura do príncipe, mas sem o filtro da moral, da virtude ou do direito. Despojado da noção de separação de poderes e dos limites por ela impostos, não tem compromisso em diferenciar o normal do excepcional (FRANKENBERG, 2018, p. 25-26), pelo que, não havendo regra, não há também a exceção.

O *método Hobbes*, pelo qual o Estado se torna uma "máquina de paz", realiza-se

no poder soberano, a quem todos se submetem e pelo qual personifica-se também a figura central do príncipe. Afastando-se do solipsismo do príncipe de Maquiavel, esse método de exercício do poder é ainda indivisível e não vinculante, sendo, todavia, mediado pela artificialidade do contrato social e pelo direito natural, pelos quais refreia-se o estado de guerra (cada um cede um pouco de sua liberdade em favor da segurança). É a partir dele que se impõe ao monopólio do Estado soberano o controle das pulsões naturais de cada um, o que é viabilizado pelo poder do grande Leviatã, expressão única de segurança e regulação da vida social, totalmente abarcada por uma arte de governar que assegure o bem-estar geral de seus membros (FRANKENBERG, 2018, p. 26). Para Frankenberg (2018, p. 29), o *método Hobbes*, consagrando o propósito do banimento do medo e operacionalizando a troca da liberdade plena pela segurança negociada, prenuncia os primeiros indícios da exceção manifestada na resistência ao poder absoluto do soberano.

No *método Locke*, o que entra em questão é o resgate da liberdade de cada um dos membros do contrato, fazendo frente ao controle indiscriminado do poder soberano a partir de um sistema de calculabilidade da atuação estatal, vinculado à norma constitucional, à separação dos poderes públicos e à proteção jurídico-procedimental calçada em princípios que atuarão em prol dos direitos fundamentais e da segurança da sociedade civil (FRANKENBERG, 2018, p. 31).

O Estado de Direito liberal formal dispara a técnica pela qual, no *método Locke*, o poder soberano vai ceder parte de seu poder à sociedade capitalista burguesa, na medida em que ela anseia pela liberdade de negociar, acumular e enriquecer, todavia sem abrir mão da segurança. O Estado de Direito legislativo será o aparato jurídico impessoal que freará o poder estatal frente à liberdade burguesa; sua expressão de poder, antes centralizada na figura do soberano, vai precisar se adequar ao disciplinamento antimetafísico dos corpos em torno de um projeto liberal que, nem por isto, abandonará pretensões securitárias. Diferentemente do *método Hobbes*, no *método Locke*, a exceção inverte-se, apresentando-se no abuso e na transposição dos limites jurídicos impostos ao exercício do poder soberano.

Todavia, a ânsia por tal composição integral entre Estado e sociedade civil, segurança e liberdade, feita a partir de um controle jurídico operacionalizado pelo Estado de direito, não se livra do fantasma da exceção[187], que sempre estará a postos para

[187] "Mas quanto mais o Estado é coagido atuar como agente neutro do bem-estar, mais decisivamente ele precisa se libertar das rédeas da racionalidade formal do Estado de direito. A clareza e a segurança jurídica proporcionada por tipos legais de redação precisa, gerais em seu significado e conteúdo e por regras

controlar as "situações problemáticas" (FRANKENBERG, 2018, p. 110): "A burguesia mal tinha conquistado suas liberdades contra a soberania do príncipe e os privilégios estamentais e já teve que se defender contra o premente proletariado industrial" (FRANKENBERG, 2018, p. 218).

É o *método Foucault* que, segundo Frankenberg, se torna evidente sobretudo na conjuntura de medo e de déficit democrático produzidos pelos efeitos da 2ª guerra mundial e do nazismo, "[d]o progresso técnico-científico rasante na sociedade de risco" e da condição da "criminalidade transfronteiriça" (FRANKENBERG, 2018, p. 128). Nele a dignidade humana assume centralidade e se personifica nos estados democráticos social ou de bem-estar[188] com uma arquitetura preventiva e securitária de primazia em face do próprio Estado de direito.

> Atrás da fachada dessa arquitetura, um Leviatã incontido (Denninger, 1988, 1990; Grimm, 1986), e o *método Locke* é suplantado pelo *método Hobbes* – mas ao menos as técnicas estatais são associadas de modo extremamente problemático. Com isso as valências iliberais dos dois métodos ganham expressão no *método Foucault*. (FRANKENBERG, 2018, p. 128)

O *método Foucault*, assim nominado devido ao fato de tratar-se de uma leitura do exercício do poder compreendido em sua facticidade e desde os mecanismos e estratégias macro e micro relacionais de vigilância, disciplinamento, gestão, controle e registro, bem próprios da analítica do poder foucaultiana, evidencia o problema da concretização do Estado de direito, sua difícil sincronização com a política neoliberal e sua calibragem via "medidas marginais", o que impõe seu inevitável encontro com o estado de exceção.

Para Frankenberg o que há de subversivo na filosofia de Michel Foucault é a sua forma radical de pensar o poder: "Foucault assume o ângulo de visão dos súditos, cuja vida é normatizada e submetida a regulações estatais segundo um cálculo securitário" (FRANKENBERG, 2018, p. 35-36). Pelo *método Foucault*, torna-se então possível entender, com alguma lucidez, em que medida o direito perde sua primazia em razão da noção da disciplina e da segurança e da necessidade sistemática de controle e gestão do corpo político em nome da repulsa ao perigo.

A necessidade de produção de um direito de exceção hiperpreventivo, que visa

---

processuais inequívocas somente podem ser sustentados em zonas de conflito nas quais os interesses são relativamente claros e juridicamente operacionalizáveis [...]." (FRANKENBERG, 2018, p. 222)

[188] "Os conflitos resultantes da desigualdade na divisão do trabalho, na distribuição da riqueza social e das chances de vida desiguais das classes abastadas e desabastadas são sedimentados necessariamente nas instâncias estatais. A igualdade e a Justiça recusadas pelo sistema econômico devem ser concretizadas ou compensadas pelo Estado de direito, na qualidade de Estado garantidor, sem que se afetem a estrutura nuclear e a soberania do capital." (FRANKENBERG, 2018, p. 222)

coibir situações de crise e os riscos delas decorrentes, fica então mais clara no *método Foucault* em razão de que sua redução conceitual ajuda a esclarecer em que medida se justifica a distribuição de bens públicos em termos mais vigilantes, estatísticos e generalizantes, bem como de que modo tal distribuição passa a ser mediada mais pelo cálculo e pela precaução do que pelo direito.

> Em vez de um contrato de garantia do território e das fronteiras nos moldes hobbesianos ou de um contrato social liberal, vê-se nas análises de Foucault (2005, p. 140), ao menos em seus estudos mais tardios, o contrato de segurança, que autoriza o Estado a intervir. (FRANKENBERG, 2018, p. 37-38)

Estado soberano, Estado de Direito e Estado securitário, três desenhos a partir dos quais Günter Frankenberg analisa tipos ideais de técnicas de Estado e que encontram uma nada sutil afinidade com a analítica foucaultiana do poder, distintiva da soberania, da disciplina e da segurança, como formas conviventes e simultâneas de controle e gestão individual e coletiva. O que Foucault enuncia acerca do corte biopolítico materializado em sua noção de racismo de Estado, vai encontrar eco no que o Frankenberg vai entender como a aliança do autoritarismo de contenção dos cidadãos do *método Hobbes* com a exceção iliberal do *método Locke*, e que ele vai reposicionar como condensados no *método Foucault* (FRANKENBERG, 2018, p. 43), técnica contemporânea de poder pela qual vai se expressar o Estado securitário.

> Enquanto Hobbes legitima as posições de poder e a técnica de Estado do soberano desvinculadas do direito, que Locke tenta domar, o programa de Foucault entende-se como sendo a busca permanente e subversiva do acesso à realidade historicamente datável e localizável das técnicas e práticas disciplinares discursivas e não discursivas do poder. (FRANKENBERG, 2018, p. 35)

Portanto, é a partir dessa forma de pensar a expressão moderna do poder, reunida nessa noção teórica que Frankenberg chama de *método Foucault*, que se vai buscar identificar como operam os artifícios de normalização securitária da exceção nos processos de remoção, nos quais o "direito formal" abarca em seu *modus operandi* o direito de exceção, a fim de regular determinadas situações problemáticas, não operacionalizáveis por sua regulação estrita, em razão de situarem-se em uma zona de conflito que pauta, de forma interdependente, direito à moradia, crise habitacional e situações de risco.

Günter Frankenberg (2018, p. 41-42) aponta para três planos de ocorrência da

normalização do extraordinário[189], que ajudam a transformar o Estado de Direito em estado securitário fundado na exceção normalizada: o da *semântica da banalização* (a exemplo de medidas extremas que normalizam situações excepcionais, produzindo como efeito colateral a reabilitação do conceito schmittiano de inimigo, aquele a quem se nega o *status civilis*); o da *normalização funcional* (via utilização operativa de controle indireto e atribuições de cunho intervencionistas, alheias ao direito normal e legitimáveis pelo medo e pelas situações emergenciais); e o *da nova topografia da normatividade da situação normal* (que justifica a absorção pelo sistema jurídico de medidas de exceção para justificar a repulsa ao perigo).

Frankenberg conclui, a partir desses três planos de caracterização, que a produção da segurança, e com ela de um Estado securitário, ampara-se na "dogmática da situação extrema por trás da qual não se esconde senão uma dogmática do estado de exceção" (FRANKENBERG, 2018, p. 182), que será sempre acionado para o controle de situações de crise que requeiram uma operacionalidade biopolítica.

> [...] pobreza estrutural, desemprego, "gargalos" no sistema educacional, explosão de despesas no sistema de saúde pública, destruição do meio-ambiente, problemas de abastecimento energético e outros fenômenos de crise exigem estratégias de solução de uma técnica de Estado que rompem o sistema de meios organizatórios e formas de relacionamento que são, formalmente, de Estado de direito. (FRANKENBERG, 2018, p. 222)

Foucault também pensa no medo como o correspondente psicológico dessas técnicas de segurança constitutivas do liberalismo moderno (LEMKE, 2017b, p. 59) produzidas em versão mais autoritária (WILKINSON, 2021). Um afeto cuja recorrência não opera necessariamente em termos individuais, subjetivos e psíquicos, mas como elemento objetivo que, nas técnicas securitárias, encontra seu correlato político e jurídico em um modo de gestão que não necessariamente vai se pautar pela ordem do direito. O medo, em termos objetivos, opera onde não há liberdade e segurança cognitiva para defesa de direitos em relação ao Estado e, neste sentido, suas práticas condicionam e legitimam a prevenção de riscos.

> Todavia, quando o medo é tão grande que as pessoas afetadas não conseguem mais se dar conta de sua margem de conduta, elas renunciam ao protesto político ou não ousam mais pensar, que dirá exteriorizar ideias de alternativas sociais; então, a própria advertência sobre o perigo torna-se um perigo. (FRANKENBERG, 2018, p. 216)

[189] "A normalização significa que os instrumentos do direito de exceção são envolvidos no manto da normalidade normativa, tornados permanentes e cotidianos, por meio de sua juridificação, de suas figuras extrajurídicas de argumentação, bem como de sua recepção na dogmática do direito normal." (FRANKENBERG, 2018, p. 40-41)

Esse sintoma de *hiperpreventividade do estado de exceção normalizado* de que trata Frankenberg (2018, p. 260), pensado a partir dos planos de sua materialização sugeridos pelo autor (*semântica da banalização*, *normalização funcional* e *nova topografia da normatividade da situação normal*), aparecem como vestígios de sua referência nos relatos dos moradores da Vila São Sebastião, na medida em que seus depoimentos oferecem a esta análise marcas de uma experiência de renúncia e desproteção em relação ao direito à moradia e de desqualificação de seus projetos de vida. Com vistas à priorização de deslocamentos forçados para conter situações de risco, o discurso securitário promove uma retórica de culpabilização estigmatizante que os qualifica como responsáveis pela própria situação de precariedade vivenciada.

De certa forma, os dados coletados nas entrevistas ajudaram a sinalizar o pertencimento da utilização dessas categorias teóricas assinaladas por Frankenberg e referenciadas nos planos de materialização de *hiperpreventividade do estado de exceção normalizado*, que a partir daqui, permitirão construir um método de verificação das práticas securitárias de índole biopolítica, que ora se especula como presentes no contexto das remoções forçadas quando submetidas à apreciação do sistema de justiça

Ao se pensar nas práticas remocionistas, situando-as como dispositivos de poder inerentes a esse aparato biopolítico securitário que regula, dirige, vigia, controla, disciplina e submete à sua lógica extraordinária situações de crise no contexto do acesso ao direito à moradia, muitas vezes disparando juízos de exceção, a pesquisa agora parte para uma etapa de investigação de sua reprodução frente ao Poder Judiciário.

Partindo do microcosmo de um caso de despejo de uma comunidade instalada em área de risco, o que feito sob a notoriedade concreta dos limites da política pública habitacional, cujo desenho, historicamente constituído em benefício de uma ordem securitária de cálculo econômico de gestão de sucessivas crises, que realiza direitos numa base de custo-benefício, condicionando e possibilitando a produção e o negligenciamento de moradias em situações precárias, a pesquisa então amplia seu horizonte de análise para o seu correlato jurisprudencial.

Todavia, levando em consideração a sub-representação quantitativa desses casos e dada a natural dificuldade de se analisar, ampla e exaustivamente, nas mais distintas realidades urbanas do Brasil, os arranjos políticos e jurídicos que operacionalizam remoções de pessoas residentes em áreas de risco no país, evidencia-a necessidade de que a presente pesquisa constitua o recorte de seu próprio universo empírico.

No intuito de se entender como o direito fundamental à moradia e os critérios de

permanência, informação, não discriminação e solução habitacional se organizam no interior dos discursos mobilizados no cerne dos procedimentos judiciais que decidem acerca dos despejos circunstanciados pelo risco, passa-se então à constituição de uma amostra jurisprudencial compatível com os casos de *remoções forçadas de assentamentos em situação de risco*, a ser feita a partir do recorte territorial das áreas sujeitas à ocorrência de desastres no país, referenciadas na publicação "População em áreas de risco no Brasil" (CEMADEN, 2018).

4.6 Metodologia de levantamento da jurisprudência

Logo, a jurisprudência das remoções foi eleita como local apropriado para o aprofundamento de uma investigação empírica, na medida em que, convergindo práticas jurídicas e políticas situadas no campo dos deslocamentos forçados de pessoas residentes em territórios de risco, em um nível mais ampliado que aquele referenciado pelo estudo de caso que deu margem ao problema aqui investigado, ele revela preferências institucionais acenadas no contexto do acesso ao direito à moradia, o que vai proporcionar uma reflexão tanto vertical, quanto horizontal sobre a temática em estudo (ALVES-MAZZOTTI, 2006, p. 641).

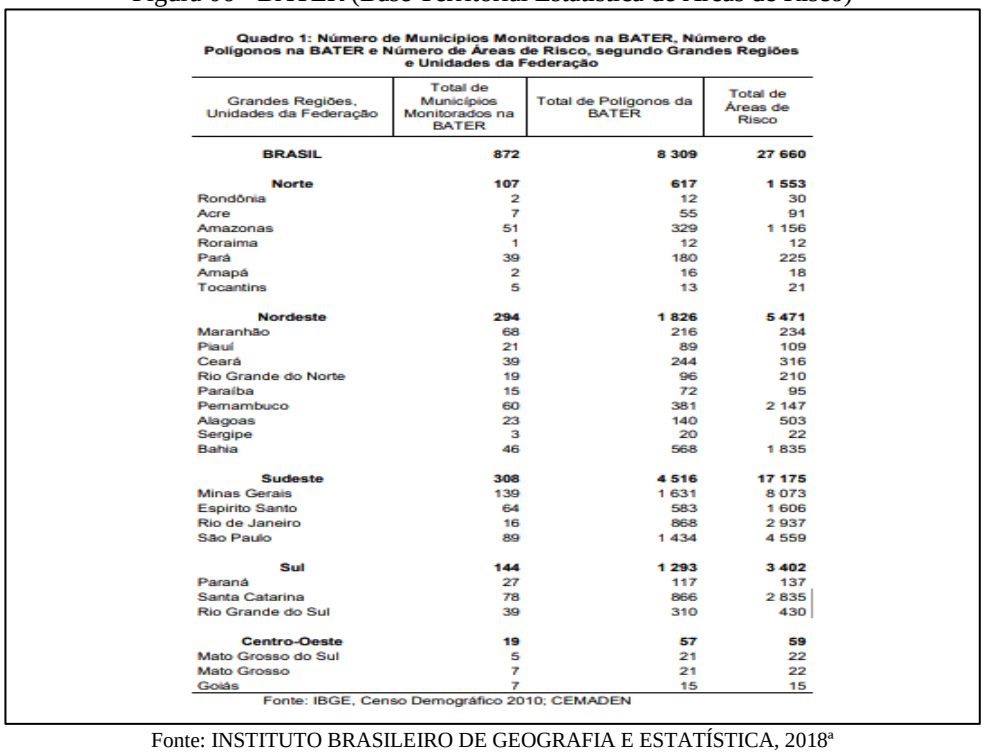
Admite um enfoque tanto mais profundo, quanto mais amplo em relação a seu objeto, entendimento que é compartilhado por Gustin, Dias e Nicácio (2020), de modo que a composição do universo de amostra da pesquisa jurisprudencial pode se dar tanto pela sua mensuração numérica (dimensão quantitativa), quanto pela compreensão de seus significados (dimensão qualitativa).

> Considerando essas duas possibilidades, entende-se que o ideal, no âmbito do procedimento de análise e coleta de jurisprudência, é combiná-las, pois isso trará uma visão mais ampla do fenômeno, podendo, inclusive, corrigir eventuais distorções que são encontradas nas abordagens meramente quantitativas, no tocante ao volume de dados existentes e sobreposição de dados. (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020, p. 210)

O retrato da pesquisa jurisprudencial tomou então como unidade de observação as ações de remoções forçadas de assentamentos em situação de risco, independentemente de possuírem dimensão coletiva, nas quais o polo processual passivo é formado por pessoas que necessitem de atendimento habitacional por parte do Estado. O primeiro critério de seleção foi a escolha de decisões recolhidas nos *sites* eletrônicos dos Tribunais de Justiça de dois Estados de cada região do país, obedecendo a lógica daqueles que, segundo a publicação do IBGE (2018a) "População em áreas de risco no Brasil",

apresentassem maior número de polígonos de risco (BATER), conforme Figura 06.

Figura 06 - BATER (Base Territorial Estatística de Áreas de Risco)



Quadro 1: Número de Municípios Monitorados na BATER, Número de Polígonos na BATER e Número de Áreas de Risco, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação

Grandes Regiões, Unidades da Federação	Total de Municípios Monitorados na BATER	Total de Polígonos da BATER	Total de Áreas de Risco
BRASIL	**872**	**8 309**	**27 660**
Norte	**107**	**617**	**1 553**
Rondônia	2	12	30
Acre	7	55	91
Amazonas	51	329	1 156
Roraima	1	12	12
Pará	39	180	225
Amapá	2	16	18
Tocantins	5	13	21
Nordeste	**294**	**1 826**	**5 471**
Maranhão	68	216	234
Piauí	21	89	109
Ceará	39	244	316
Rio Grande do Norte	19	96	210
Paraíba	15	72	95
Pernambuco	60	381	2 147
Alagoas	23	140	503
Sergipe	3	20	22
Bahia	46	568	1 835
Sudeste	**308**	**4 516**	**17 175**
Minas Gerais	139	1 631	8 073
Espírito Santo	64	583	1 606
Rio de Janeiro	16	868	2 937
São Paulo	89	1 434	4 559
Sul	**144**	**1 293**	**3 402**
Paraná	27	117	137
Santa Catarina	78	866	2 835
Rio Grande do Sul	39	310	430
Centro-Oeste	**19**	**57**	**59**
Mato Grosso do Sul	5	21	22
Mato Grosso	7	21	22
Goiás	7	15	15

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010; CEMADEN

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018[a]

Para a coleta dos dados, foram selecionados os Tribunais de Justiça dos Estados do Amazonas e Pará, na região norte; Pernambuco e Bahia, na região nordeste; Goiás e Mato Grosso, na região centro-oeste; Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro[190], na região sudeste; Santa Catarina e Rio Grande do Sul, na região sul. Para uma ainda maior especificação desse recorte institucional, a pesquisa também abarcou as decisões dos 05 Tribunais Regionais Federais[191] de cada uma das regiões que abrangem as unidades da federação pesquisadas[192] (os instrumentos de busca jurisprudencial podem ser conferidos no Apêndice B).

Em relação aos tribunais pesquisados, considerando a dificuldade natural em se acessar os autos dos processos em trâmite no primeiro grau de jurisdição, bem como a

[190] A região sudeste apresenta dados bastante significativos que retratam a questão do problema habitacional consistente nas ocupações em áreas de risco, o que fez com que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro fosse selecionada como um acervo de alta relevância.

[191] No período concernente ao de levantamento de dados da pesquisa jurisprudencial, qual seja aquele que tomou como referência de busca as decisões proferidas entre os anos de 2019 e 2020, o Tribunal Regional Federal da 6ª Região ainda não havia sido criado.

[192] A abrangência e alcance absolutos dos dados buscados não se tornam uma necessidade da pesquisadora, pelo contrário, o processo de coleta dos dados, atendeu a prenoção de que eles referem-se a "fenômenos aproximadamente mensuráveis" (GABARDO; MORETTINI, 2013, p. 164), ou seja, o levantamento jurisprudencial feito na presente etapa empírica da pesquisa, levou em consideração o fato de que ali não seriam encontrados dados numéricos neutros, apartados da realidade que os constitui.

necessidade de redução e simplificação do acervo da pesquisa, o recorte institucional de que se valeu a busca jurisprudencial retratou o material coletado no inteiro teor de acórdãos ou de decisões monocráticas produzidas perante o segundo grau de jurisdição. Destaque-se que a vantagem de limitar a pesquisa jurisprudencial a esse recorte é a de que pronunciamentos emitidos em duplo grau de jurisdição trazem em seus conteúdos uma maior riqueza de discursos, muitos deles trazendo a repetição dos argumentos produzidos nas instâncias iniciais.

Quanto aos critérios de busca, a estratégia adotada foi a de utilização de um princípio de classificação reduzido em descritores da jurisprudência segundo as palavras-chave "área de risco", "moradia" e "remoção", sempre empregadas conjuntamente, "de modo a tornar as respostas mais objetivas e passíveis de mensuração" (GABARDO; MORETTINI, 2013, p. 166) para dotá-las o mais rigorosamente possível de representatividade generalizável[193].

A definição do limite temporal da pesquisa levou em conta o fato dos desmontes nos investimentos em áreas sociais (como é o caso das políticas públicas de moradia)[194], operados a partir de 2016, potencialmente produtores de mais precariedade habitacional e consequentemente mais despejos motivados por situações de risco. Dessa forma, define-se como referência de busca os anos de 2019 e 2020[195], o que motivado pela intenção de

[193] A verificação foi empreendida uniformemente nos instrumentos de busca de cada Tribunal pesquisado (Apêndice B), com vistas a se realizar um apanhado o mais abrangente e homogêneo possível do acervo. Na medida em que os respectivos *sites* de pesquisa jurisprudencial apresentaram ferramentas de sofisticação de busca, as palavras-chaves anteriormente escolhidas puderam ser associados aos descritores "despejo", "assentamento" e "aluguel social", quando necessário.

[194] Recentes estudos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) apontam, marcadamente a partir do ano de 2016 (após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, impositiva da regra do teto de gastos), uma tendência ultraliberal de submissão dos fundos públicos às ordens do mercado e, consequentemente, a um estado de submissão dos direitos a essa condição política (o que inevitavelmente afeta o acirramento da noção de crise nos processos de construção da política habitacional do país e o seu reverso cristalizado na ausência de enfrentamento da condição de precariedade que afeta a moradia de risco): "o avanço do projeto ultraliberal, em curso desde 2016, tenderia a acirrar as contradições existentes, mas com uma tendência a resolvê-las, desestruturando as políticas redistributivas a favor de políticas pró-crescimento" (RIBEIRO, 2017, p. 29). Segundo dados do INESC (2019, p. 18-20), na área do urbanismo a execução financeira de 2019 obteve uma proporção de gasto de 56% em relação ao autorizado. No caso do Ministério das Cidades, entre 2015 e 2016 a redução dos recursos destinados à pasta foram de cerca de 70%. Por outro lado, do Orçamento de 2019, foram desvinculados 30% das receitas das contribuições sociais, das contribuições de domínio econômico e das taxas da União, tendo a Desvinculação de Receitas da União (DRU) alcançado 92 bilhões de reais somente em contenção dos gastos para proteção da dívida pública e manutenção da meta do superávit primário. A política neoliberal de desmonte de programas sociais e amortização dos juros da dívida pública em nome da meta fiscal, atendendo aos anseios dos credores (investidores, seguradoras e instituições financeiras), obteve resultados: em 2020, os gastos com a dívida pública, já orçada em mais de R$ 5 trilhões, abarcaram 39,08% do orçamento (FATTORELLI; ÁVILA; MULLER, 2021).

[195] O ano de 2020, sobretudo, mostra-se também como um ano importante para a pesquisa jurisprudencial, dado o fato do acirramento das práticas de remoções em situações de risco – nas quais o próprio despejo já acarretava uma situação de risco sanitário de exposição à Covid-19.

refletir o posicionamento mais recente dos tribunais (PARENTONI, 2013, p. 88), a partir da materialidade daquela determinância política.

Considerando que o objetivo da pesquisa é investigar, à luz de uma compreensão biopolítica do poder, a frequência com que, no julgamento dos despejos motivados pelo risco, o registro securitário traspassa o registro legal, produzindo juízos de exceção em relação a garantias sociais já instituídas, tem-se que a análise do conteúdo da amostra coletada, feita a partir das palavras-chave "área de risco", "moradia" e "remoção", foi realizada desde um plano de materializacão com que noções de "direito fundamental à moradia" e "princípio da não remoção" aparecem sujeitas à ocorrência da normalização do extraordinário sugeridas por Frankenberg (2018, p. 41-42).

Para relacionar "área de risco", "moradia" e "remoção" com o direito fundamental à moradia e com os critérios de permanência, informação, não discriminação e solução habitacional, a partir dos *planos de materialização da exceção* indicados por Frankenberg (*normalização funcional*, *semântica da banalização* e *nova topografia da normatividade da situação normal*), partiu-se do entendimento de que as práticas securitárias de imediata proteção à vida se fazem presentes nas remoções aplicadas às moradias em situação de risco, quando: 1) são aplicados métodos de correção simplista do risco, que tomam a vida em sua eventualidade meramente biológica (*semântica da banalização*); 2) opera-se a defesa da ordem vigente segundo interesses econômicos, o que enseja medidas mais autoritárias no cerne dos procedimentos de remoção como, por exemplo, falta de solução habitacional, criminalização dos ocupantes e ausência de informações sobre seus desdobramentos (*normalização funcional*); 3) há a predominância da narrativa do medo do perigo em detrimento do registro legal que orienta o acesso ao direito à moradia (*nova topografia da normatividade da situação normal*).

O Quadro 02, a seguir, explica como foi pensada a relação entre o tema da pesquisa, qual seja o nível de ocorrência de juízos exceção ao direito fundamental à moradia e aos parâmetros legais de permanência, oferecimento de solução habitacional definitiva, informação e tratamento não discriminatório, produzidos junto ao campo da jurisprudência que determina a remoção de pessoas ocupantes de áreas de risco no país. Para isso, foram pareados o registro legal da regulação jurídica sobre o tema e o registro securitário qualificado pelos planos de materialização da exceção conforme sugerido por Frankenberg (2018, p. 41), mobilizando seus significados para conectá-los com o aparecimento da normalização do extraordinário junto ao acervo pesquisado.

Quadro 05 – Planos de materialização da exceção (sintomas de *hiperpreventividade do estado de exceção normalizado)*

REGISTRO LEGAL (direito à moradia e princípio da não remoção)
Artigos 3º, 5º (inciso XXIII), 6º, 7º (inciso IV), 23 (inciso IX) 30 (inciso VIII), 182 e 183 da Constituição Federal; Protocolo de San Salvador (Sistema Interamericano de Proteção Internacional dos Direitos Humanos); Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Comentários Gerais n.ºs 4 e 7 do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais que interpretam o artigo 11.1 do PIDESC; Lei nº 6.766/77; Lei nº 9.394/96; Lei nº 10.257/01; Lei nº 12.608/12; Lei nº 12.340/10; Lei nº 13.465/17; Lei n.º 14.216/2021; Resolução n.º 17/2021 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos; Decreto nº 10.593/2020.
REGISTRO SECURITÁRIO (planos de materialização)
- Semântica da banalização: Característica securitária que reabilita o conceito schmittiano de inimigo, podendo ser reconhecida no **objeto imediato tutelado** pelas decisões selecionadas. Quando associada a uma gestão simplista do risco, a jurisprudência pode ratificar situações nas quais remoções são realizadas sob a justificativa de que o direito à vida deve se sobrepor ao direito à moradia.
- Normalização funcional: Característica securitária evidenciada no abuso do controle indireto e justificada pelo afeto do medo que se pronuncia em situações emergenciais. Pode ser reconhecida na **racionalidade** que a decisão enuncia em termos de acréscimo de poder extraordinário a agentes públicos. Quando associada a atribuições de natureza técnica e intervencionistas a jurisprudência pode permitir a preponderância do discurso técnico do perito para priorizar a remoção como estratégia exclusiva de proteção à vida, passando ao largo de questões fundamentais como o oferecimento de soluções habitacionais condicionantes à execução do despejo.
- Nova topografia da normatividade da situação normal: Característica securitária que justifica a absorção pelo sistema jurídico de medidas de exceção para justificar a repulsa ao perigo, podendo ser reconhecida na base dos **efeitos políticos e jurídicos** que a decisão produz. Quando associada à ratificação do estado securitário via produção da exceção, a jurisprudência, uma vez permitindo hegemonia do discurso perito para remoção fundado na narrativa do risco, desprestigia a disposição legal que condiciona os despejos à prestação de informações à população envolvida, ainda muitas vezes utilizando-se do artifício da criminalização dos ocupantes e produzindo déficit informacional e participativo nesses processos.

Fonte: elaboração da autora; Günter Frankenberg (2018, p. 41-42)

Levou-se em consideração que o exercício de distinção dos pronunciamentos de exceção, assinalados na contradição entre o registro legal e o registro securitário aqui qualificado pelos planos de materialização da exceção indicados por Frankenberg (2018), resultaria no desafio consistente em uma análise que, fatalmente, iria colidir com a ausência de precisão ou uso literal daquelas noções teóricas em relação à amostra, o que demandaria o exame do conteúdo das decisões desde uma abordagem que permitisse inferir em que medida a racionalidade lá utilizada sinalizava o nível de *hiperpreventividade do estado de exceção normalizado* (FRANKENBERG, 2018, p. 260).

Desse modo, o que se fez foi relacionar ambos os registros, amarrando-os ao conteúdo das narrativas dos moradores da Vila São Sebastião, assim buscando em seus pontos de vista[196] e suas expectativas em relação ao processo de despejo por eles

[196] "A entrevista deve proporcionar ao pesquisado bem-estar para que ele possa falar sem constrangimento de sua vida e de seus problemas e quando isso ocorre surgem discursos extraordinários. Bourdieu (1999) cita que os pesquisados mais carentes geralmente aproveitam essa situação para se fazer ouvir, levar para os outros sua experiência e muitas vezes é até uma ocasião para eles se explicarem, isto é, construírem seu próprio ponto de vista sobre eles mesmos e sobre o mundo. Por vezes esses discursos são densos, intensos

vivenciado, os elementos de tensão que qualificavam a mesma disputa no cenário da jurisprudência. Esse exercício de conexão permitiu finalmente a associação do registro legal que baliza os processos de remoção com os temas teóricos que marcam a presente análise (biopolítica, prática securitária e juízos de exceção), dotando-os de contornos práticos. É o que se esclarece a seguir no Quadro 06.

Quadro 06 – Abordagem da pesquisa jurisprudencial

CRITÉRIOS DE ANÁLISE
1) Para analisar a *semântica da banalização*, qual o objeto imediato tutelado? (Oferece-se a proteção ao direito à moradia digna como condição existencial do direito à vida ou somente a correção simplista de uma dada situação de risco, pela qual a vida é pensada em sua condição meramente biológica? **Categoria de análise**: Presença hegemônica do discurso da remoção fundado na narrativa do risco criando uma assimetria entre direito à vida e direito à moradia);
2) Para analisar a *normalização funcional*, a qual racionalidade atendem? (Há o enfrentamento perfunctório do registro legal que orienta os pedidos de remoção ou, pelo contrário, dá-se o afastamento da norma jurídica em nome da predominância da narrativa da segurança via utilização de figuras extrajurídicas de argumentação disparadas sobretudo em função do medo do perigo?) **Categoria de análise**: Omissão, previsão ou negação de soluções habitacionais condicionantes ao deferimento do despejo, concedido sem atenção ao artigo 3º-B na Lei nº 12.340/10;
3) Para analisar a *nova topografia da normatividade da situação normal*, que efeitos políticos produzem? (Corrige-se, ainda que pontualmente, injustiças e distorções existentes no acesso ao direito à moradia digna ou defende-se a integridade de uma ordem pública marcada por interesses econômicos que regulam o acesso à terra urbanizada?) **Categoria de análise**: Preponderância do discurso do perito produzindo a desqualificação de argumentos de direito;
4) E, por último, ainda para referenciar também a *nova topografia da normatividade da situação normal*, que efeitos jurídicos produzem? (Há respeito criterioso a posições jurídicas fundamentais ou evidenciam julgamentos autoritários de exceção?) **Categoria de análise**: Ausência de informações e de participação sobre os desdobramentos da remoção, com recurso a uma retórica de culpabilização das pessoas removidas.

Fonte: elaboração da autora

Finalmente, a escolha desses critérios de análise, que naturalmente não deixa de ser uma etapa discricionária da pesquisa (PARENTONI, 2013, p. 90), uma vez assim articulados, pautaram as categorias e subcategorias de análise da amostra jurisprudencial, conforme explica o Quadro 07 a seguir.

Quadro 07 – Categorias e subcategorias de análise jurisprudencial

CATEGORIAS DE ANÁLISE	SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE
1) Presença hegemônica do discurso da remoção fundado na narrativa do risco criando uma assimetria entre direito à vida e direito à moradia	○ **Decisões selecionadas conforme o resultado das demandas**
2) Omissão, previsão ou negação de soluções habitacionais condicionantes ao deferimento do despejo, concedido sem atenção ao artigo 3º-B na Lei nº 12.340/10	○ **Decisões selecionadas conforme as soluções habitacionais apresentadas**
3) Preponderância do discurso do perito produzindo a desqualificação de argumentos de direito	○ **Decisões selecionadas conforme a preponderância de práticas securitárias sobrepostas ao direito**

e dolorosos e dão um certo alívio ao pesquisado. Alívio por falar e ao mesmo tempo refletir sobre um assunto que talvez os reprimam. Neste caso pode-se até dizer que seja uma auto-análise provocada e acompanhada." (BONI; QUARESMA, 2005, p. 77)

4) Ausência de participação e informação sobre os desdobramentos da remoção	○ **Decisões selecionadas conforme o registro da remoção em uma ordem moral e policial**

Fonte: elaboração da autora

O tratamento quantitativo de cada uma das categorias de análise se deu mediante submissão a suas evidências numéricas, o que se fez pela contagem em números absolutos (frequência absoluta - *fi*) e números relativos (frequência relativa - *fri*) de seu aparecimento, sendo esta última aquela correspondente à porcentagem de cada um dos dados de análise individualizáveis. O objetivo da pesquisa, não sendo o de mera quantificação absoluta da amostra, foi atendido pela abordagem qualitativa simultânea dos acórdãos e decisões monocráticas, o que tornou possível compreender, segundo as preferências institucionais ali indicadas, a submissão da jurisprudência a interesses securitários e a medida de sua expressão enquanto produção biopolítica.

4.7 Análise dos dados jurisprudenciais

Definidos os critérios de busca, passou-se ao momento da primeira seleção, pela qual foi produzida a amostra preliminar, a partir do retorno que o lançamento dos descritores nos *sites* dos tribunais selecionados determinou. Nos 16 tribunais acessados nesse levantamento inicial, chegou-se a um total de 257 decisões, em relação às quais fez-se uma breve leitura com vistas a nelas identificar, em primeira mão, as referências do tipo de pronunciamento que se pretendia reunir.

De posse dessa amostra, iniciou-se a segunda fase de seleção, correspondente à leitura do inteiro teor dos acórdãos e decisões monocráticas encontradas para a exclusão daquelas que não se adequavam às *remoções forçadas de assentamentos em situação de risco* e que trouxessem como sujeitos litigantes pessoas que apresentassem em face do Estado uma demanda por moradia.

Foram descartadas as decisões cujo teor não apresentava significância para o presente estudo, tais como aquelas restritas a questões meramente processuais como capacidade, representação, conflitos de competência, legitimidade, embargos de terceiro e de declaração, ou que, quanto à materialidade do direito, detinham-se a discutir direito de propriedade ou posse, pretensões meramente indenizatórias e direito de vizinhança, nos quais a questão do risco não chegou a ser questão de fundo do litígio. Nessa segunda etapa de depuração, chegou-se finalmente a uma amostra intencional de 201 decisões apresentadas na forma da Tabela 01.

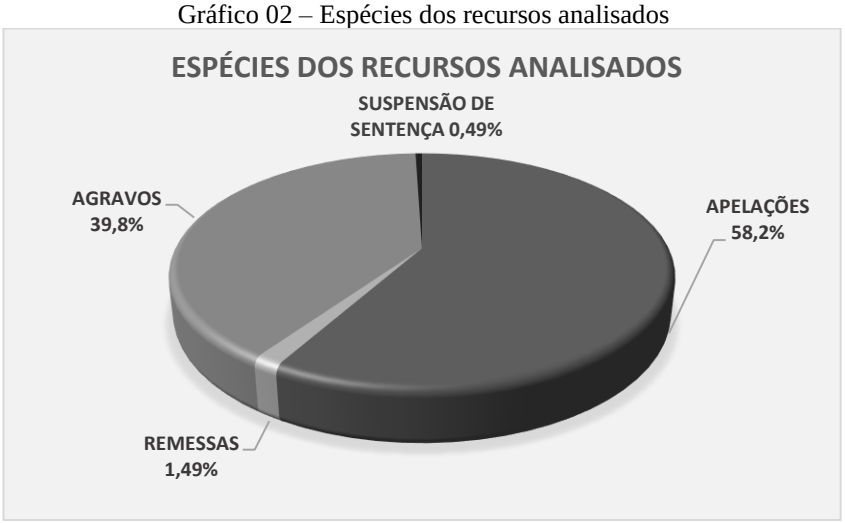
Tabela 01 – Decisões selecionadas segundo os tribunais pesquisados (anos 2019/2020)

TRIBUNAIS	PRIMEIRA TRIAGEM	SEGUNDA TRIAGEM
TJAM	20	17
TJBA	04	02
TJGO	02	02
TJMT	06	05
TJMG	08	00
TJPA	03	01
TJPE	01	00
TJRJ	29	22
TJRS	22	13
TJSC	02	02
TJSP	123	106
TRF1	05	04
TRF2	19	18
TRF3	02	01
TRF4	06	04
TRF5	05	04
TOTAL	**257 decisões**	**201 decisões**

Fonte: Instrumentos de busca jurisprudencial listados no Apêndice B

A amostra intencional das 201 decisões foi inicialmente analisada quanto às espécies dos recursos nela presentes. Deste conjunto, 117 pronunciamentos (58,2%) originaram-se de recursos de apelação; 03 pronunciamentos (1,49%) trataram de remessas necessárias; 80 pronunciamentos (39,8%) emergiram de recursos de agravo e apenas 01 pronunciamento (0,49%) retratou pedido de suspensão de sentença ajuizado perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (a especificação das decisões selecionadas segundo as espécies dos recursos analisados acham-se tabeladas no Apêndice C) [197].

Gráfico 02 – Espécies dos recursos analisados



Fonte: elaboração da autora

[197] A base de cálculo para a extração das porcentagens incluídas no gráfico incidiu sobre as 201 decisões referentes à amostra selecionada.

De posse dessa amostra final, passou-se à fase de tabulação dos dados relevantes quanto ao objetivo da tese, com vistas a relacioná-los, tipificá-los, sistematizá-los e prepará-los para uma reflexão crítica acerca de seu conteúdo. As categorias de análise já definidas foram organizadas em ficha elaborada para resumo das referências pesquisadas (Apêndice D) o que permitiu a classificação quantitativa da amostra e o balanço de sua frequência sob a seguinte forma de sistematização descrita no Quadro 08 abaixo (ver Resumo geral das categorias e subcategorias de análise da jurisprudência no Apêndice E)

Quadro 08 – Classificação quantitativa das categorias analisadas

SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE	SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS
1- Decisões selecionadas conforme o resultado das demandas	○ **Deferiu a remoção** ○ **Indeferiu a remoção**
2 - Decisões selecionadas conforme o oferecimento de soluções habitacionais apresentadas	○ **Silenciou acerca da solução** ○ **Ofereceu opções** ○ **Negou a solução**
3 - Decisões selecionadas conforme os tipos de soluções habitacionais oferecidas	○ **Aluguel social** ○ **Abrigos provisórios** ○ **Indenizações** ○ **Programas habitacionais**
4 - Decisões selecionadas conforme argumentos deduzidos quanto à segurança da população removida	○ **Balanceamento entre discricionariedade e proporcionalidade em favor do risco** ○ **Sobreposição da reserva do possível ao mínimo existencial** ○ **Acesso à moradia via esquemas de mercado**
5 - Decisões selecionadas conforme o registro da remoção em uma ordem moral e policial	○ **Sujeitos litigantes** ○ **Tipologias de risco** ○ **Utilização de termos como "invasor" e "ordem pública" para justificar a ausência de informações à população envolvida**

Fonte: elaboração da autora

A mensuração dos argumentos contidos nos pronunciamentos, reunidos e referenciados na subcategoria de análise 4 (Quadro 08), fez-se no sentido de uma contabilização quantitativa que, em vista dela, adotou-se a precaução metodológica de respondê-las com "sim (S)", "não (N)" e "não se aplica (NA)[198]" (DIAS, 2010, p. 44). Já na subcategoria de análise 5, a contabilização quantitativa limitou-se a verificar o aparecimento dos conteúdos "poder de polícia" "invasor" e "ordem pública" para respondê-los com "sim (S)" ou "não (N)".

A metodologia ora apresentada – cujas etapas envolveram a triagem do banco de dados, sua mensuração, tabulação e interpretação – segundo as diretrizes ora descritas, teve o propósito de torná-la replicável em outras abordagens quantitativas e qualitativas,

[198] Utilizando-se uma referência de análise mais compatível com a análise de conteúdo, o descritor "não se aplica (NA)" foi aproveitado sempre que não se fez possível localizar explicitamente a categoria buscada nas decisões selecionadas.

na mesma medida em que se fundou na possibilidade de sucessiva confirmação de métodos adotados em outras pesquisas aqui utilizadas como referências (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020; EPSTEIN; KING, 2013; GABARDO; MORETTINI, 2013; MILANO, 2016; DIAS, 2010; PARENTONI, 2013).

4.8 Obstáculos enfrentados

A operacionalidade da pesquisa jurisprudencial, nos moldes em que foi apresentada, encontrou alguns obstáculos consistentes, primeiro, na enorme variabilidade dos termos classificatórios empregados na terminologia das demandas *de remoções forçadas de assentamentos em áreas de risco*, judicializadas junto aos tribunais pesquisados[199] e, depois, na quantidade numérica respectiva, também variável, de decisões encontradas em cada um dos locais de busca acionados.

No que tange à uniformidade dos descritores de busca restritos aos termos "área de risco", "moradia" e "remoção" – opção metodológica adotada na pesquisa que teve como razão de ser a necessidade de verificar a visibilidade do tratamento do risco relacionado ao direito à moradia e aos critérios de permanência, informação, não discriminação e solução habitacional previstos na Lei 12.608/12 junto aos tribunais pesquisados –, a primeira dificuldade sentida foi, de fato, aquela consistente no ajuste dessas palavras-chave ao tratamento nominal que esse tipo especifico de demanda recebe em cada unidade jurisdicional pesquisada.

Nos tribunais do Amazonas, Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, foi encontrado um grande número de amostras compatíveis com os descritores da pesquisa uniformemente utilizados. Já os tribunais da Bahia, Goiás, Mato Grosso, Pará, Pernambuco e Santa Catarina não retornaram dados quantitativamente consideráveis quanto a busca empreendida.

Motivo relevante para explicar a escassez de retorno de dados relativos às decisões buscadas nos *sites* desses tribunais consistiu no fato de que a orientação metodológica seguida para a formação da amostra da pesquisa foi aquela que se restringiu ao tema abordado para o estudo, pelo que, desse universo, foram descartadas do acervo de análise as decisões que referenciavam remoções determinadas por outros motivos, como por

[199] Todavia a manutenção dos descritores "área de risco", "moradia" e "remoção" foi continuada em todos os tribunais pesquisados, ainda que com alguns ajustes pela utilização dos termos "despejo", "assentamento" e "aluguel social", isso com vistas a manter a constituição do banco de dados de forma o mais uniformizável possível.

exemplo, demandas possessórias, locatícias e afins.

Na última dificuldade relatada, especial referência deve se fazer em relação ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Estado que, segundo a publicação "População em áreas de risco no Brasil" (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018a, p. 45), possui a maior incidência no país em áreas de risco (19,6% do total de polígonos no Brasil, em 8.073 áreas de risco, com 1.631 polígonos distribuídos em 139 municípios), ostentando 1.377.577 habitantes expostos a situações de desastre (14,8% da população total dos municípios monitorados no Estado), ou seja, com forte potencial de apresentar situações geradoras de demandas dessa natureza.

Minas Gerais, segundo o IBGE (2018a, p. 82-86), registra inclusive a situação dramática de três municípios que, no ranking das cidades com maior número de habitantes em áreas de risco no país, ocupam posições relevantes (ver Figura 05): o primeiro é Belo Horizonte (4ª posição no território nacional), com 389.218 habitantes expostos ao risco (16,4% do total do município), em um total de 112.333 domicílios sob esta tipologia de precariedade ocupando 216 polígonos BATER; o segundo, Ribeirão das Neves (7ª posição no território nacional), com 179.314 habitantes expostos ao risco (60,5% do total do município), em um total de 521.146 domicílios sob esta tipologia de precariedade ocupando 30 polígonos BATER; e o terceiro, Juiz de Fora (9ª posição no território nacional), com 128.946 habitantes (25% do total do município), em um total de 40.532 domicílios sob esta tipologia de precariedade ocupando 52 polígonos BATER.

Segundo dados da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), as ações preventivas nas áreas de risco em vilas e favelas, desenvolvidas pelo Município entre os anos de 2017 e 2021 (até 12 de julho de 2021), foram de 11.007 práticas. Entre os anos de 2018 e 2021 (até 08 de julho de 2021), ocorreram 1.190 remoções temporárias, com as pessoas removidas encaminhadas para o Programa Bolsa Moradia do Município e 359 obras de mitigação de risco geológico com ou sem a ajuda dos moradores. Até 2019, segundo diagnóstico da URBEL, somente o Município de Belo Horizonte teria apresentado um total de 1.100 edificações em áreas de risco geológico (BELO HORIZONTE, 2021).

A cidade de Juiz de Fora, segundo dados do Serviço Geológico do Brasil (BRASIL, 2017), possui 80 áreas com 299 pontos de risco geológico alto e muito alto, suscetíveis à ocorrência de desastres causados por movimentos de massa, erosões, enchentes e inundações. Em junho de 2005, o Núcleo de Pesquisa em Zoneamento e Risco Ambiental da Universidade Federal de Juiz de Fora noticiava que, somente na área urbana

da cidade, uma zona de 4.194 hectares, correspondente a 14% da área, estaria sujeita a ocorrências de alto e altíssimo riscos (UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, 2005).

O pequeno número de achados jurisprudenciais no Tribunal de Minas Gerais (assim como nos outros acima relatados) é uma ausência bastante relevante, com forte capacidade de revelar importante dado ao estudo empreendido, qual seja, uma fraca judicialização do risco habitacional – ao menos aquela que se acha empreendida em instância recursal no espaço-tempo de 2019/2020 –, o que faz crer que: 1) o enfrentamento do fenômeno do risco via remoção pode ocorrer mais em nível administrativo, baseado em leis locais que viabilizam sua autoexecução; 2) ficaram retidos em primeiro grau de jurisdição e não ultrapassaram sua cognição para as instâncias recursais; e 3) foram invisibilizados enquanto marcador específico "risco" nos registos jurisprudenciais do Tribunal, o que pode inclusive ocasionar prejuízo quanto à fruição das garantias previstas nas leis 12.608/12 e 12.340/10 que preveem medidas de permanência, informação, não discriminação e solução habitacional à pessoas atingidas.

Todavia, a dificuldade de quantificar dados que possam, numa amostragem jurisprudencial descritiva, apresentar o comportamento opinativo das instâncias decisórias, a fim de sistematizar frequências, repetições ou quebras de posicionamentos expressados acerca de um determinado tema, é algo inerente ao método quantitativo que, nem por isso tem sua importância rejeitada na pesquisa jurídica. A utilidade dessa abordagem metodológica não se justifica a partir de sua habilidade em exprimir uma verdade numérica sobre um determinado conjunto de dados pesquisados, mas de expressar, a partir deles, uma perspectiva concreta da realidade em análise.

> Esta quantificação nas ciências sociais não pode seguir a lógica do falso versus verdadeiro para pensar a realidade, que deve ser substituída por outros conceitos, como o de probabilidade e o de estimativas. Estes irão, justamente, refutar alguns argumentos contrários à impossibilidade de utilização do método quantitativo nas ciências sociais, que se baseiam naquela lógica. A probabilidade leva em consideração que valores e números não podem ser quantidades exatas, mas aproximadas. Portanto, ao se utilizar a quantificação a partir da probabilidade na análise de decisões judiciais, obtêm-se resultados aproximados e não uma verdade absoluta. Os números analisados indicarão uma tendência. (GABARDO; MORETTINI, 2013, p. 153)

Entretanto, a quantificação de dados capazes de consubstanciarem o entendimento aqui buscado acerca do grau de interferência de uma prática de poder securitário nas remoções mobilizadas judicialmente para administrar e controlar a moradia de risco, ainda permite com que a pesquisa, entrando em contato com o conjunto heterogêneo dos discursos mobilizados na amostra selecionada, cumpra o seu objetivo final, qual seja o de

entender em que medida o discurso securitário, atuando no campo jurisprudencial, relaciona-se em rede com o discurso de direito, com ele disputando posições e, nesta medida, muitas vezes, substituindo a proteção social do direito por práticas biopolíticas de exceção deflagradas por situações de crise.

5 JURISPRUDÊNCIA DAS REMOÇÕES: a lógica do pensamento jurídico excepcional nos processos de despejos forçados

O exercício de conexão de tantos domínios – um estudo de caso, a reconstrução histórica da política habitacional no Brasil e os limites biopolíticos de formulação de uma prática estatal de enfrentamento do problema de moradias assentadas em áreas de risco no Brasil –, sendo a forma pela qual se buscou explorar como se produz a exceção no campo do direito fundamental à moradia, permitiu a construção de um ponto de vista arquegenealógico que ajudou preencher as margens da jurisprudência com práticas históricas e concretas de poder, sensibilizando-a com elementos da vida real.

A ideia de que remoções de pessoas que ocupam áreas de risco é prática que se sujeita a múltiplas relações de poder, sendo propensa a assumir feições excepcionais quando judicializada, foi submetida ao teste da jurisprudência, o que feito sob o pressuposto teórico de sua sujeição a três eixos de análise, pensados como coordenadas a partir das quais a manifestação judicial do fenômeno do biopoder poderia ser materialmente reconhecida.

O primeiro eixo é aquele que pensa o Estado liberal de direitos não como um aparato contratual autônomo, mas, segundo a analítica de governo introduzida por Foucault, como "uma maneira de pensar" (FOUCAULT, 2008a, p 481), ou como "o efeito móvel de um regime de governamentalidades múltiplas" (FOUCAULT, 2008a, p. 106), derivado da forma valor capitalista (MASCARO, 2013, p. 78), resultante de uma economia geral de poder que associa, sem hierarquias prévias, práticas econômicas, políticas e jurídicas. Juntas, elas evidenciam um tipo de *razão de Estado*[200] que converge direito público, direitos de liberdade, gestão da população e polícia repressiva (FOUCAULT, 2008a, p. 476), simultaneamente agenciados e estrategicamente sincronizadas em favor da produção e da conservação de riquezas.

[200] Reposicionando a ideia de origem do Estado desde uma compreensão genealógica que a insere em práticas de poder que o constituem como "maneira de governar" ou como "um tipo de governamentalidade", Foucault (2008a, p. 331) vai compreender ser a nova razão de Estado aquela que não se limita à legalidade instituída, mas transita para além dela, podendo acionar, inclusive, espaços de exceção, "algo que excede as leis ou, em todo caso, que não se submete às leis" (FOUCAULT, 2008a, p. 349), dada a sua alta capacidade normalizadora: "A razão de Estado é, de todo modo, fundamental em relação a essas leis, mas em seu jogo costumeiro faz uso delas, precisamente porque considera esse uso necessário ou útil. Mas vai haver momento em que a razão de Estado já não pode se servir dessas leis e em que ela é obrigada, por algum acontecimento premente e urgente, por causa de certa necessidade, a se libertar dessas leis. Em nome de quê? Em nome da salvação do Estado" (FOUCAULT, 2008a, p. 350).

> Uma analítica de governo concebe o Estado como um efeito e um instrumento de estratégias políticas e de relações de poder. O Estado é um *efeito* de estratégias, uma vez que ele não pode ser reduzido a um ator homogêneo e estável, que existe anteriormente à ação política. Ao contrário, o Estado deve ser compreendido como uma resultante emergente e complexa de práticas governamentais conflitantes e contraditórias. (LEMKE, 2017c, p. 44)

Como forma política de um ideário econômico liberal, absolutamente vulnerável às forças de determinados grupos sociais que visam, na medida de suas próprias posições estratégicas de poder, a cristalização de múltiplos e criativos artifícios de controle sobre a produção, a circulação e a acumulação de riquezas, não é o Estado "uma entidade indiferente no seio da vida social" (MASCARO, 2013, p. 78).

> O Estado, como forma específica do tipo de socialização capitalista, nessa rede de interações, entrecruza-se com todas as demais relações sociais e, em face delas, é constituído e constitui. [...] E além das contradições inerentes que porta como terceiro da relação entre capital e trabalho, o Estado também está mergulhado em diversas outras redes de poder social, como no caso, das relações de patriarcado, raça, crença, etc. (MASCARO, 2013, p. 78-85)

O segundo, consiste em pensar o biopoder como chave interpretativa necessária para se compreender o amálgama dessas relações sociais de controle. Ou seja, o Estado, enquanto *forma de pensar derivada da forma valor capitalista*, organiza as condições normais da vida para, a partir delas, distinguir o ponto a partir do qual "a vida deixa de ser politicamente relevante" (NASCIMENTO, 2010, p. 145), e inserir um corte que a separa em suas singularidades, filtrando-a, solucionando contradições e ineficiências e, assim, *fazendo viver e deixando morrer* para permitir a livre circulação de suas práticas governamentais.

O terceiro, é aquele que pensa o estado de exceção como a relação permanente que vai justificar juridicamente esse corte biopolítico (AGAMBEN, 2019a; FRANKENBERG, 2018; SERRANO, 2016; VALIM, 2017; GOUPY, 2017; 2015), pelo qual reclamam-se contradições, a exemplo das que, a despeito na necessidade imposta pelo artigo 3º-B, §1.º, da Lei Federal 12.340/2010 (vistorias; elaboração de laudos técnicos que atestem de maneira indubitável o risco à vida; notificação prévia dos ocupantes; prestação habitacional tempestiva pós-remoção e direito à informação), seguem aplicando medidas de remoção sob uma racionalidade corretiva, reduzida ao problema do risco e retoricamente justificada desde um falso conflito entre direito à vida e direito à moradia.

> Entretanto, são recorrentes as ilegalidades praticadas por administrações públicas nos processos de remoção forçada, dentre eles: i) a não adoção de medidas de redução do risco; ii) a inexistência de laudos técnicos; iii) laudos genéricos que não comprovam o risco a todas as famílias. Quando estas providências não são atendidas o gestor público acaba por induzir junto à

> opinião pública e ao sistema de justiça a enganosa ideia de que está realizando a remoção de área de risco para proteger a vida. Tem-se aqui um falso dilema, pois não existe verdadeiro conflito entre dois valores constitucionais – direito à vida e à moradia –, se não há comprovação de que inexistem tecnologias que garantiriam a permanência dos ocupantes. (GAIO, 2020, p. 57)

Feitas essas advertências, passemos à análise propriamente dita do acervo pesquisado, buscando dele extrair dados relevantes que ajudem, em nível quantitativo e também qualitativo, a compreender como as práticas biopolíticas, produtoras de um tipo de regulamentação econômica da vida urbana, reaparecem na produção jurisprudencial, acentuando no sistema de justiça a prática da exceção por meio da qual flagrantes ilegalidades são discursivamente toleradas.

5.1 Decisões selecionadas conforme os resultados das demandas

A primeira análise, qual seja, aquela que vai abordar a amostra a partir dos resultados que ela evidencia, orientou-se pelo parâmetro de análise quantificável[201] segundo o número de remoções que foram confirmadas ou revogadas, o que permitiu delas se extrair em que medida o sistema de justiça encampou a racionalidade do despejo como solução única para a moradia de risco. Foram analisados dois tipos de pronunciamentos exarados em sede de recursos: 1) os que apreciaram pedidos de remoção originariamente determinados pelo Poder Judiciário; 2) os que contemplaram a judicialização dos efeitos de remoções outrora realizadas administrativamente.

Neste último caso, o questionamento judicial dos despejos, já realizados pela via administrativa, deu-se quanto aos efeitos por eles produzidos, trazendo como causa de pedir, em sua grande maioria, a falta de oferecimento por parte do poder público de solução pós-remoção, pelo que discutindo a necessidade de imposição da obrigação de assistência habitacional às famílias desalojadas, a ser desempenhada pelos Municípios ou Estados, sobretudo na forma de concessão de aluguel social.

Para o levantamento e posterior análise do tipo de racionalidade constante nas decisões judiciais que aquiesceram com despejos forçados mobilizados a título de solução prioritária para o problema da moradia de risco, a pesquisa não buscou diferenciar a quantidade de decisões que, em segundo grau de jurisdição, confirmaram ou reformaram

---

201 "Escolhe-se um objeto a partir de uma teoria e a relacionamos ao argumento utilizado na decisão que possa ser medido ao menos em frequência, gerando uma variável. [...] Deste modo, definem-se as categorias a serem analisadas de acordo com as hipóteses levantadas por meio de sua associação com a revisão da literatura sobre o tema, gerando-se uma variável." (GABARDO; MORETTINI, 2013, p. 166)

o pronunciamento de origem, comparando o desempenho dos pronunciamentos em duas instâncias, pelo contrário, satisfez-se, todavia, em encontrar a frequência com que, na amostra analisada, remoções de pessoas residentes em áreas de risco foram priorizadas, acima de qualquer outra alternativa[202].

De qualquer forma, no caso dos pronunciamentos que se posicionaram contra a remoção, seja reformando julgamentos que outrora as deferiram, seja confirmando sua rejeição já produzida pela instância *a quo*, tais decisões foram contabilizadas numericamente pela pesquisa como aquelas que *revogaram ou rejeitaram a remoção*. De outro modo, quanto as que se posicionaram favoravelmente ao despejo, seja por determinarem a remoção, antes negada pelo juízo *a quo*, seja por ratificarem as já deferidas em instância *a quo*, essas foram identificadas pela pesquisa como aquelas que *confirmaram a remoção*.

Conforme o Gráfico 03 a seguir, dos 201 pronunciamentos analisados, 183 deles (91,04%), aquiesceram com as medidas de remoção pleiteadas, confirmando seus efeitos, ou mesmo impondo-os em segundo grau de jurisdição. Apenas 18 pronunciamentos (8,95%), revogaram ou negaram a medida, rejeitando a remoção como solução posta ao problema da moradia de risco (ver Apêndice F) [203].

Gráfico 03 – Decisões selecionadas conforme os resultados das demandas

Fonte: elaboração da autora

[202] Acrescente-se que a experiência com a amostra intencional da pesquisa revelou um quantitativo reduzido de decisões que, reformando a decisão de primeiro grau, revogaram a remoção outrora concedida, bem como de outras que, em segundo grau de jurisdição, deferiram a remoção outrora negada pelo juízo *a quo*. A quase totalidade do acervo revelou julgamentos que, em segundo grau de jurisdição, confirmaram aqueles pronunciamentos que, outrora produzidos nas instâncias de base, deferiram o pleito da remoção.

[203] O cálculo para a extração das porcentagens incluídas no Gráfico 03 incidiu sobre as 201 decisões presentes na amostra selecionada a partir da base de dados descrita no Apêndice B.

O dado qualificado na amostra, equivalente ao índice de 91,04% de decisões que promoveram despejos forçados, para ser analisado à luz de uma compreensão biopolítica, pressupõe a constatação de que o discurso remocionista se estabiliza na instância judiciária quando ele institucionaliza um tipo de relação de saber-poder que o unifica, cristalizando como verdade a ideia firmada na concepção de que o problema da moradia de risco se resolve, prioritariamente, via retirada forçada das pessoas de suas casas.

Mesmo a despeito da norma jurídica enunciar de forma diferente, o discurso remocionista, assim estabilizado, denuncia o lugar de seu acontecimento, que não é no nível do significado conceitual da lei que o disciplina, mas em um outro nível formativo, que é o nível de produção da remoção como estratégia de controle político e econômico da população. Um nível formativo que elege o mercado como o lugar de excelência para o alcance do direito à moradia e que, sob o ponto de vista da arqueologia, é o local de produção de discursos controlados e elaborados por diferentes dispositivos hierarquizantes – inclusive o direito –, que selecionam o que pode e o que não pode ser dito a respeito dos mais diversos fenômenos sociais e naturais. É onde se produzem, de forma técnica e não neutra, efeitos de poder que vão atuar sobre corpos e territórios, fabricando discursos, práticas, desejos, etc. (BAZZICALUPO, 2017, p. 37).

Nesse nível arqueológico, formativo do discurso já estabilizado na instância judicial e, portanto, normalizado porque lá produz sentidos de verdade, encontramos práticas discursivas e sociais que atuam em prol de uma engenharia da governamentalidade que, segundo Foucault, irá atender aos propósitos biológicos de gestão do corpo social, operando sempre na clivagem das raças (FOUCAULT, 2005, p. 100). É o discurso da raça, no singular, que "constitui finalmente uma arma nas mãos do Estado" (LEMKE, 2018, p. 65), em cujo o manejo ele vai tanto positivar, quanto negativar a vida. Nele inscrevem-se, de um lado, técnicas positivantes de normalização e padronização racial e, de outro, de eliminação e negativação de uma contra-raça, de quem a sociedade precisa ser defendida (FOUCAULT, 2005, p. 73).

Se a crítica biopolítica importa numa reconstrução histórica capaz de localizar o ponto de separação, de descontinuidade, a partir do qual saber e poder se organizam de acordo com determinados propósitos de gestão individual e coletiva (disciplinares ou securitários, disparados por acontecimentos de crise) de uma população administrável (recursos úteis a uma máquina cujo funcionamento é economicamente determinado), nesse processo de *acontecimentalização* nós nos deparamos com o que Foucault vai chamar de "a gênese do racismo moderno" (LEMKE, 2018, p. 54), cujo discurso, segundo

Thomas Lemke, cumpre duas funções.

A primeira função é aquela que divide o corpo social segundo um princípio homogeneizante que permite a "diferenciação entre 'raças' boas e ruins, elevadas e rebaixadas, ascendentes ou declinantes, e estabelece-se uma linha de separação" (LEMKE, 2018, p. 64). A segunda é a que permite uma espécie de separação por funcionalidade ou utilidade, na medida em que, segundo esse critério, permite-se a morte da "raça ruim" em proveito da vida da "raça boa", e que consente em "uma relação dinâmica entre a vida de uns e a morte de outros" (LEMKE, 2018, p. 65).

Racismo de Estado conflui com o tema da exceção, na medida em que, o que é a decisão soberana para Agamben, ou seja, aquela que decide sobre a vida em seu *status* mais elementar – nem *zoé*, nem *bios*, mas a "vida nua em seu anonimato" (AGAMBEN, 2007, p. 130) –, encontra em Foucault a tradução de uma decisão de normalização que atua em defesa da situação normal, que também é sobre vidas que merecem ser vividas de acordo a liberdade econômica de usufruírem funcionalmente posições jurídicas e sociais estrategicamente úteis.

5.1.1 Direito à vida e discurso biológico

Em síntese, o ponto de interesse do aparecimento no discurso jurídico dessa verdade biopolítica normalizante que, no caso das remoções, protege a vida à custa da imposição de deslocamentos forçados, institucionalizando juridicamente a exceção ao direito à moradia, não é exatamente aquele que combate o efeito da exclusão no acesso a direitos, mas que visa o redirecionamento econômico da própria exclusão. Ou seja, a utilidade política que a exclusão, aqui cristalizada nas formas precárias de habitar, pode trazer à lógica globalizante de seu tratamento via política habitacional, permitindo juridicamente a reorganização econômica da vida pela abertura de possibilidades de que ela seja reintroduzida no interior das formas mercantis de aquisição da terra urbana.

A forma com que esse discurso prioritário da remoção vai servir à constituição de um *corpo social homeostático* se dá não pela necessidade de enfrentamento da moradia precária e indigna e a garantia indistinta de acesso a direitos sociais, mas na medida em que ele é econômica e politicamente útil para o aproveitamento de suas práticas em favor da racionalidade biopolítica que o sustenta e que

> [...] a partir de um certo momento, e por razões que é preciso estudar, produziram certo lucro econômico, certa utilidade política e, por essa razão, se viram naturalmente colonizados e sustentados por mecanismos globais e,

> finalmente, pelo sistema do Estado inteiro. E é fixando-se nessas técnicas de poder, partindo delas, e mostrando o lucro econômico ou as utilidades políticas que delas derivam, em certo contexto e por certas razões, que se pode compreender como, efetivamente, esses mecanismos acabam por fazer parte do conjunto. (FOUCAULT, 2005, p. 39)

De fato, na grande maioria das decisões que impuseram de forma prioritária a remoção das pessoas atingidas pelo risco, como o argumento inafastável de proteção biológica à vida, o que se observa é um exercício de enunciação por meio do qual realiza-se uma pseudoponderação de um falso conflito entre direito à moradia e direito à vida. Nesses casos, a situação de precariedade da moradia ingressa nessa racionalidade como um dado imediatamente intuitivo e situacional – "condições inóspitas, com rachaduras e sério risco de alagamento e desabamento, sendo os antigos moradores orientados a deixar as casas por questão de segurança" (BAHIA, 2020) – cuja pretensão de correção se dá exclusivamente pela retórica do afastamento das pessoas do risco de morte, da perda de pertences e, curiosamente, de ficarem desabrigadas. Pela percepção biopolítica desenvolvida por Foucault, trata-se do artifício de tratar a doença no doente. Segue assim jurisprudência de São Paulo e de Minas Gerais[204] que acenam essa racionalidade.

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** E isso porque o direito à vida é o mais importante de todos, tal resolvendo-se em que, havendo conflito com qualquer outro direito, a necessária ponderação de valores propenderá pela inexorável supremacia daquele. Nem condicionante o é à face de que a indenizabilidade e a alternativa habitacional podem ser perfeitamente discutidas em processo autônomo, com maior largueza de perspectivas de prova e sem representar um igualmente riscoso desvio temático quanto à matéria que aqui se discute. (SÃO PAULO, 2019c)

> **Tribunal de Justiça de Minas Gerais:** É incontroverso que, no exercício do poder de polícia, deve o Município adotar as medidas necessárias para evitar possível dano à segurança individual e coletiva, em decorrência da construção de imóvel em local considerado de risco. [...] Assim, ainda que a remoção compulsória (promovida administrativamente ou, em caso de resistência, na via judicial) seja traumática, impende ao Poder Público conferir maior âmbito de proteção ao direito à vida e ao meio ambiente equilibrado, em face do potencial risco de permanência das populações nas áreas afetadas. Como não poderia deixar de ser, a vida é bem supremo e pressuposto para o exercício do direito à moradia - bem como dos demais direitos fundamentais -, e não o inverso. (MINAS GERAIS, 2018)

O discurso funcionalista, que se dirige à proteção da vida, ainda que à custa da destruição de outros direitos, é um tipo de discurso biológico que Foucault chama de *discurso de perspectiva calculista* (FOUCAULT, 2005, p. 64) que, nesse caso, vai se

[204] Esse trecho de jurisprudência, datada do ano de 2018, assim fora do intervalo de tempo enquadrado para a pesquisa de julgados emitidos entre os anos de 2019 e 2020, deve-se ao fato de se tratar de pronunciamento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, julgado em 2018, cuja racionalidade firmou tese a ser utilizada em demandas de remoção subsequentes.

amparar em fatos físicos periciáveis para, a partir deles, disputar posição com garantias fundamentais e, assim, demarcar seu imperativo de captura biopolítica de um contingente não ajustável às estratégias econômicas pelas quais o poder normaliza o direito de morar.

O nível no qual se estruturam os enunciados jurídicos aqui analisados sob a perspectiva de um discurso biológico, é aquele que os situa exatamente na existência biofísica do sujeito, considerada como um dado em si, irredutível a qualquer outra racionalidade que não seja a de privá-lo da morte física. Sua tutela exige um discurso redutivo do direito à vida, que vai funcionar no sentido de proteger e destruir as mesmas pessoas: "Para salvar vidas a vida pode ser aniquilada" (ISENSEE, apud FRANKENBERG, 2018, p. 182).

A vida nua torna-se o "referente fundamental" (AGAMBEN, 2007, p. 128), cada vez mais objeto de estratégias biopolíticas que movimentam a linha divisória entre vida e morte, desde um cálculo baseado num modo de veridição amparado mais pela precaução que pelo direito e que se desloca, segundo Agamben (2007, p. 128), cada vez mais para o contexto da vida social. Senão vejamos a jurisprudência da Bahia e de São Paulo que, também segue esse imperativo biológico.

> **Tribunal de Justiça da Bahia:** Salienta-se que, malgrado se reconheça o direito constitucional social à moradia, previsto no art. 6.º da Constituição Federal, compreende-se que não se mostra possível a salvaguarda desse direito diante do risco de vida que a área representa para as famílias residentes na localidade, como atestado pela própria Secretaria Municipal de Transporte, Trânsito e Infraestrutura Urbana, através de laudo realizado por responsável técnico, como já explanado anteriormente. (BAHIA, 2020)

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** O direito à moradia não suplanta o bem maior, direito à vida e o dever do Poder Público por também zelar e acautelar o cidadão. Afora isto, não se mostra razoável empregar recursos públicos notadamente escassos para a superação de risco determinado em área de iminente risco quando a solução mais adequada e segura se apresenta, também, com menor custo financeiro à Administração Pública. Estar-se-ia observando, inclusive, o princípio da eficiência na Administração Pública e da reserva do possível. Dada a impossibilidade de permanência de determinado grupo na área, evidentemente, caberá ao Poder Público a realocação correspondente, em atenção não somente ao direito do cidadão ao acesso a moradia como também em respeito princípio da dignidade humana. (SÃO PAULO, 2020c)

Sob uma razão que é biopolítica, o direito social à moradia, que inevitavelmente subjaz à demanda de remoção, deixa de ser discernível, tornando-se um indicador que é posto para fora do universo autônomo das ações onde se discute o despejo de pessoas de suas casas. Assim, a vida fica separada de sua forma (AGAMBEN, 2020, p. 231), tornando-se artificializada como mera-vida; nela também o direito à moradia – submetido à uma valoração de princípios abstratamente considerados tais como o da eficiência e o da reserva do possível – é pensado não como uma variável da qual depende a remoção,

mas como uma prática econômica de governo, não necessariamente sujeita ao escrutínio do despejo em si.

É exatamente nesse nível de correção biojurídica (BAZZICALUPO, 2007, p. 18), nesse nível de neutralização, ou mesmo de tratamento vago e aleatório de um direito social de inquestionável universalidade, que vai operar o corte biopolítico materializado pelo racismo de Estado, pelo qual direito e fato, para alguns grupos vulneráveis, tornam-se indistinguíveis. Chega-se então ao ponto conclusivo de que, no âmago dessas relações biopolíticas, é impossível pensar a crise habitacional no Brasil sem relacioná-la à questão do racismo de Estado como um dispositivo de exposição à morte.

> O dispositivo racista, em seguida, é estendido da ação direta e efetiva de tirar a vida para o ato de expor à morte: a normalização de emergência e de exceção multiplica o risco de morte para determinados grupos da população ou condena à morte política através da expulsão, da rejeição; a biopolítica recorre ao racismo para causar a morte ou devolver à morte. (BAZZICALUPO, 2017, p. 50)

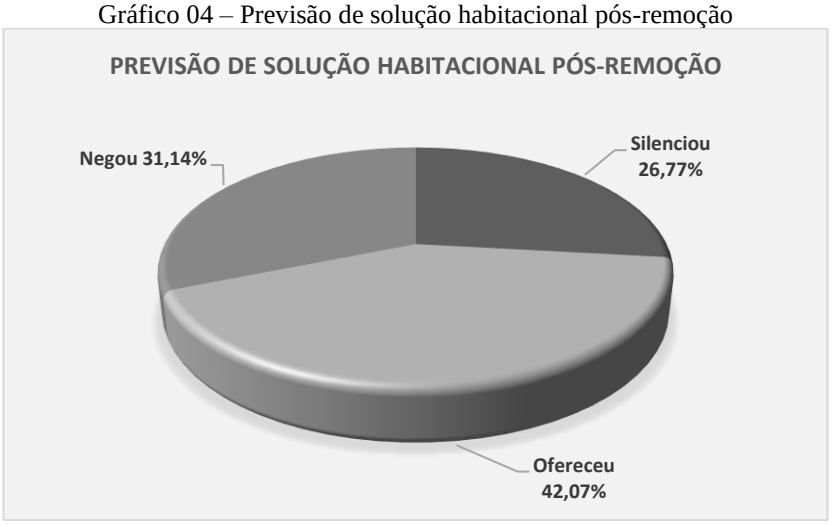
Quando uma prática remocionista expulsa pessoas de seu local de moradia, com vistas a lhes proteger sua condição meramente biológica de viver, sem levar em conta a forma de vida que lhes será impingida após a remoção, o que se observa é a materialização de uma retórica jurídica que corrobora com a justificação de um princípio de eliminação racista que exclui, para que outras formas hegemônicas de existência sobrevivam (trânsito de veículos, de pessoas, incolumidade da ordem pública urbana e ambiental, eficiência da administração pública etc.). Isso se torna evidente quando, uma vez encampada pelo Poder Judiciário a premissa da remoção enunciada como verdade incondicional para a solução do problema da moradia de risco, mais da metade dos pronunciamentos analisados deixaram de ponderar sobre a viabilidade de se impor ao poder público a obrigação de oferecer soluções habitacionais às famílias removidas.

5.2 Decisões selecionadas conforme as soluções habitacionais apresentadas

O conjunto de decisões foi então analisado em termos de seus desdobramentos, ora evidenciados no Gráfico 04. Das 183 decisões que confirmaram a remoção, 49 delas (26,77%) simplesmente silenciaram a respeito de uma solução habitacional a ser oferecida após o despejo; 77 pronunciamentos (42,07%) impuseram ao poder público a obrigação de oferecer uma solução habitacional, ainda que provisória, após realizadas as remoções; e, finalmente, um total de 57 julgados (31,14%), simplesmente rejeitaram a concessão de solução habitacional, negando que ao poder público coubesse esse ônus (ver

Apêndice G)[205].

Gráfico 04 – Previsão de solução habitacional pós-remoção



Fonte: elaboração da autora

Dentre os 183 pronunciamentos que confirmaram o despejo, entre os que silenciaram a respeito de uma solução habitacional pós-remoção (26,77%) e os que textualmente a negaram (31,14%), forma-se um total de 106 decisões (57,92%) que, tácita ou expressamente, desobrigaram o poder público de oferecer alternativa habitacional às pessoas desalojadas ou desabrigadas. Deste dado, conclui-se que, quando mais da metade das decisões selecionadas deixam de prever qualquer solução de continuidade habitacional pós-remoção, delas é possível fazer-se notar a legitimação, frente ao sistema de justiça, de relações de poder que têm sua raiz na biopolítica, atuando em sua feição mais negativa. A parcela de exceção que se produz quando esse discurso mais securitário encontra no Poder Judiciário a instância legitimadora de um poder biopolítico se dá a partir da inclusão da *phýsis* da precariedade do *nomos* jurídico.

Essa ambivalência entre a exterioridade nua e anômica da vida indiscernível (*phýsis*) e o interior da norma jurídica (*nomos*) é o que definitivamente aparta Agamben de Schmitt. Agamben compreende que a lógica da biopolítica moderna é exatamente essa captura constante, e não extraordinária, da vida pelo poder soberano e sua submissão a uma ameaça intermitente de indistinção entre proteção e abandono. O paradigma do *campo*[206] se apresenta mesmo como o lugar no qual essa separação acontece, onde a vida

[205] O cálculo do Gráfico 03 incidiu sobre as 183 decisões que confirmaram a remoção, presentes na amostra e selecionadas a partir da base de dados descrita no Apêndice B.

[206] Agamben ultrapassa a referência nazista para pensar o *campo* como verdadeiro paradigma biopolítico da modernidade. Transcendendo seu acontecimento histórico, o campo de concentração biopolítico expõe para Agamben a vida separada de sua forma, ou seja, a vida humana nua, sacrificável e inteiramente submissa à vontade soberana do poder. Todavia, embora Agamben se refira aos campos de concentração

é abandonada e despida de qualificativos éticos e morais.

> Isso nos leva a olhar para o campo não como um fato histórico e uma anomalia pertencente ao passado (mesmo que, eventualmente, ainda verificável), mas, de algum modo, como a matriz oculta, o nomos do espaço político no qual ainda vivemos. (AGAMBEN, 2015, p. 41)

O dispositivo da exceção, que dispara a abertura do campo, faz dele seu espaço de predileção para criar territórios de indeterminação jurídica (NASCIMENTO, 2016, p. 23), dos quais sobressai a prática de um jogo político que toma a vida na sua própria facticidade enquanto a despoja de seus valores dignificantes (AGAMBEN, 2007, p. 159). Segundo Agamben (2007, p. 115), isso nos leva a uma necessária releitura do mito fundacional do Estado, já que permite compreender que a vida nua se relaciona com o poder soberano não sob um pacto, ou um contrato de cessão de direitos naturais em troca de segurança, mas, do contrário, consiste em originariamente viver sob uma estrutura de poder que está constantemente a refundar a normalidade e que requer um abandonar a vida à decisão soberana de inclusão/exclusão, potência constante de indistinção entre natureza e cultura, entre dentro e fora (nem *zoé*, nem *bios*, mas vida nua, homem sacro),

5.2.1 Direito à moradia e juízos de exceção

Perante o sistema de justiça, o campo que se abre em relação ao direito à moradia aparece na medida em que se cristaliza a dimensão de acesso a esse direito a partir da noção de propriedade privada. Ou seja, a moradia passa a ser um ativo financeiro, conquistado pela renda do trabalhador, de modo que seu acesso indistinto se torna uma espécie de singularidade fática ou de anormalidade jurídica (*phýsis*), que não encontra representatividade no corpo da lei (*nomos*).

Merece transcrição a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que negou aluguel social em sede de remoção administrativa anteriormente realizada. Em sua

---

nazistas e os campos de refugiados dos séculos XX e XXI como os grandes dispositivos biopolíticos extremos e desumanizadores da história recente, os séculos XVI, XVII, XVIII e XIX também foram pródigos em produzir esses espaços de anomia. A escravização dos povos africanos na América são referência inegável de que, inobstante o ocidente houvesse formulado um tipo de regência que se acudia do direito para o exercício de uma regulação liberal do corpo social e para um bem viver livre e igualitário, o estado de exceção sempre esteve à espreita, apresentando-se como forma paralela de expressão desse mesmo poder que incide sobre a vida não somente para protegê-la, mas também para desqualificá-la: "A senzala é talvez a primeira experiência moderna de campo em que, a partir de uma política de Estado, (des)regulamentada pelas leis dos Estados, a vida humana é reduzida a mais bárbara condição de homo sacer jamais implementada na história. Foram mais de três séculos comercializando seres humanos como política de Estado" (RUIZ, 2013, p. 18).

construção argumentativa, vê-se proferido um testemunho biopolítico, securitário e acautelador do sistema econômico, juntos mobilizados em favor da constituição de um juízo de exceção pelo qual associa-se o direito à moradia a um significado puramente econômico. Recusando a concessão de auxílio habitacional consistente em aluguel social à pessoa removida de área de risco, a decisão, cujo trecho se transcreve, valeu-se do entendimento de que, em demandas dessa espécie, não competiria ao Poder Judiciário impor ao Poder Executivo condenações de tal natureza, visto tratar-se de política pública em cuja alçada não poderia intervir.

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Inolvidável, contudo, que embora a Constituição assim prescreva, o artigo 6º acima reproduzido externa, inexoravelmente, norma de conteúdo programático, desprovida de eficácia plena e imediata e, portanto, não se consubstancia em direito subjetivo de quem o pleiteia. Denota-se, portanto, não ter havido qualquer ato ilegal praticado pelo requerido, sendo que os critérios fixados pelo ente competente para implementação de programas habitacionais incumbem a ele exclusivamente, salvo no caso de evidente ilegalidade, circunstância não verificada na espécie, e devem ser respeitados, pelos fundamentos deduzidos. Ademais, de considerar-se que a norma não estabelece que, pelo simples fato da pessoa não ter moradia, ou que não possa pagar aluguel, apenas, tal enseje o benefício pretendido, sendo defeso ao Poder Judiciário substituir a Administração Pública no exercício, planejamento, supervisão e execução das políticas públicas referentes à habitação. Salvo um estado socialista (e o atual 'Estado Democrático de Direito' não chega a tanto, ao contrário do que se possa imaginar ou do que elucubrou o criador da expressão, na Espanha) não é dever do Poder Público propiciar moradia, habitação para todas as pessoas (nem teria condições). O que faz a criação de moradias é o trabalho privado e a constante majoração do rendimento de cada um (crescimento econômico). O mais é suplementar casos extremos e a Administração é quem tem meios de divisar quem deve ou não deve receber tal benesse (da sociedade, que é quem custeia tudo). Nesse sentido tem decidido este E. Tribunal de Justiça em casos similares. (SÃO PAULO, 2020a)

Relacionando diretamente a fruição do direito à moradia à propriedade privada, o julgado acima transcrito equipara a dimensão de gozo da garantia prevista no artigo 6.º da Constituição Federal à medida de seu valor capital, constituindo aquele direito e o sujeito que dele se pretende beneficiário a partir de uma realidade que é econômica. Dentre argumentos maniqueístas que opõem esquemas privados de aquisição de moradia via renda do trabalhador a políticas públicas pelas quais o Estado vai realizar a mediação no acesso a esse direito, a decisão recorre a uma estratégia discursiva fundada basicamente no risco de uma *situação social de ameaça* (BECK, 2011, p. 27), pela qual cria um falso conflito entre o público e o privado para distanciar ou afastar a aplicabilidade de uma garantia jurídica constitucionalmente positivada.

A dimensão biopolítica desse pronunciamento se mostra então na subjetividade opinativa do julgador – e pode-se afirmar até mesmo cínica e caricatural –, pela qual,

reduzida a vida à sua qualificação mercadológica, equaliza o direito à moradia a conceitos jurídicos vagos como a capacidade de produção ou força de trabalho de seu postulante, a chavões argumentativos que resolvem um litígio de remoção e concessão de aluguel social sob critérios discricionários, não neutros, cada vez mais afastados do direito.

A atribuição de fiscalizar a higidez do texto constitucional cede espaço para a exceção, na medida em que, deixando de interpretar o alcance do artigo 6.º da Constituição Federal, como pacto social firmado desde 1988, a solução da demanda se dá a partir da segurança das forças econômicas do Estado, produzindo o amparo imediato aos arranjos de poder que vinculam, sem mediação, moradia e mercado.

Günter Frankenberg (2018) fala em um processo de internalização constitucional normalizante do estado de exceção, pelo qual o julgador amplia a interpretação do texto constitucional, com isso desencadeando estratégias discursivas que, cada vez mais, tendem a admitir poderes interventivos por parte do Estado para com isto aceitarem diariamente que situações emergenciais afastem direitos sociais.

> Sua internalização desencadeia uma dinâmica e um processo de familiarização: é próprio dessa dinâmica o fato de a institucionalização jurídica dos estados de necessidade antecipáveis e dos poderes emergenciais atribuírem furtivamente aos poderes estatais, principalmente ao Executivo, uma responsabilidade plena de criar situações de segurança almejadas de todos os tipos (FRANKENBERG, 2018, p. 199)

A experiência oferecida pelo acervo jurisprudencial da pesquisa foi a de que, uma vez instado a julgar sobre a titularidade de uma posição jurídica fundamental como aquela que diz respeito ao acesso à moradia digna, o Judiciário quase sempre promoveu o deslocamento situacional de sua competência para o Executivo, no sentido de assim torná-lo protagonista no estabelecimento de formas de acesso a direitos, tolerando sua realização "segundo imperativos de segurança interna que se isentam cada vez mais de inibições jurídicas" (FRANKENBERG, 2018, p. 204). Foram nesse sentido os achados referentes à jurisprudência do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a seguir.

> **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:** No caso dos autos, impunha-se a rejeição da pretensão autoral porque o desalojamento da parte autora de "seu imóvel" não decorreu de catástrofe natural, mas sim de ocupação irregular de "edícula" construída sob o vão e na área de viaduto localizado em subúrbio do Município do Rio de Janeiro (Sampaio). Isso é o quanto basta para não só para o decreto de improcedência do pedido de implantação de aluguel social, mas também, e muito especialmente, do pedido de pagamento de "indenização justa pelo valor de seu imóvel". A construção onde residia a autora foi erigida em área irregular, havendo expressa vedação legal a respeito. Para a contemplação no Programa, é necessário o atendimento dos requisitos objetivos previstos pela Secretaria Municipal de Habitação. (RIO DE JANEIRO, 2020b)

> **Tribunal Regional Federal da 4.ª Região:** Ressaltamos, porém, que outra situação que beira a uma tragédia já está em pleno desenrolar. As condições degradantes, indignas e sub-humanas que estão vivenciando os moradores do local em especial os instalados sob a estrutura das pontes, expondo a saúde de crianças e de idosos no ocaso de suas vidas a condições insalubres. [...] Melhor para o Município réu é remover os ocupantes a local provisório mais seguro, inscrevendo-os em programas de políticas públicas como minha casa minha vida, do que manter ocupações inseguras e ilegais. [...] Saliento que o ônus da realocação deve ser suportado pelo Município, tendo em vista que o problema social trazido a lume diz respeito especialmente à municipalidade e seus gestores, os quais têm o dever constitucional de proporcionar moradias dignas e seguras aos moradores locais, com a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, incumbindo ao ente público a colaboração efetiva na resolução da questão dos autos. (BRASIL, 2019e)

Abstendo-se de definir de forma concreta os procedimentos pós-despejo e silenciando acerca de uma solução tempestiva a ser empregada em face da necessidade habitacional das pessoas removidas, o que tais decisões findam por produzir é a devolução ao executivo de seu papel de "articulador soberano da vida nua e da suspensão generalizada e informal do direito" (THEODORO FILHO, 2011, p. 237), porquanto, assim também exercendo o seu quinhão de autoritarismo e, por ele, aplicando sua medida de ativismo biopolítico em prol da exceção.

A última transcrição da jurisprudência reforça a ideia de cooptação desenvolvida na tese de Wilson Theodoro Filho (2011), esta evidenciada na noção de que o Judiciário, assim instado a decidir sobre questões fundiárias de tamanha gravidade, permanece preso à lógica do acesso à terra urbana via soluções de mercado ofertadas pelo executivo, convalidando o nexo limitante que faz retroagir o sujeito sem-teto às mesmas condições desiguais que o criou.

> A situação, em si, é bem parecida com a narrativa de Agamben, mas com a diferença real de que, a despeito de tudo, o poder judiciário tem ainda "alguma palavra" sobre a implementação da exceção – ainda que esta palavra tenda a ser uma mera "nulidade" confirmativa da exceção executiva: a estrutura da *auctoritas principis* existe, mas não de forma explícita. Isso precisa dizer que o judiciário precisa apresentar um discurso técnico-jurídico que justifique a convalidação da exceção executiva. (THEODORO FILHO, 2011, p. 314-315)

De toda forma, tratando-se de uma representação fática que pede uma leitura jurídica do que está em cena, o fato da precariedade no exercício do direito à moradia vai encontrar no regime da exceção a forma de sua inclusão no direito ou no *nomos* da situação normal, sendo, portanto, por meio dela incluído no conjunto da ordem jurídica, todavia sem fazer parte dela, tornando-se, como exceção que é, a referência de uma "zona de indiferença entre natureza e direito" (AGAMBEN, 2007, p. 28).

5.3 Decisões selecionadas conforme os tipos de soluções habitacionais oferecidas

As decisões que confirmaram as remoções, todavia condicionando-as à concessão de uma solução habitacional compatível em atender a demanda por habitação que resistia ao despejo outrora deferido, foram em seguida analisadas quanto ao tipo de expediente a que recorreram para efeito de tutelarem o direito à moradia em termos de seus desdobramentos.

Levando em conta os 77 pronunciamentos presentes na amostra analisada, que impuseram ao poder público a obrigação de oferecer, ainda que provisoriamente, uma solução habitacional pós-remoção, conforme assinala o Gráfico 05, desse total, 30 delas (38,96%) ofereceram ao removidos aluguel social como alternativa de atendimento pós-remoção; 34 decisões (44,15%) impuseram a transferência dos sujeitos removidos para abrigos provisórios; 03 decisões (3,89%) definiram como forma de reparação à remoção a concessão de indenizações ainda que em valores irrisórios; finalmente, 10 pronunciamentos (12,98%) determinaram a colocação das pessoas removidas de áreas de risco em filas de programas habitacionais a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida[207], para aquisição de moradia via subsídio oferecido pelo Poder Público (Ver Apêndice H) [208].

Gráfico 05 – Tipos de solução habitacional pós-remoção

Fonte: elaboração da autora

[207] Nas raras vezes em que a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) foi mencionada, tal medida foi sumariamente rejeitada em razão da condição de risco a incidir sobre a área reclamada.
[208] O cálculo do Gráfico 04 incidiu sobre as 77 decisões que concederam solução habitacional após confirmarem a remoção, segundo a amostra selecionada econtrada na base de dados descrita no Apêndice B.

Os tipos de soluções habitacionais pós-remoção, consistentes em medidas como aluguel social, colocação em abrigos provisórios, concessão de indenizações, sempre em valores não compatíveis com os custos de aquisição de uma nova moradia, ou mesmo ingresso em filas intermináveis de programas de aquisição de moradia, ao menos na amostra pesquisada, mostraram-se, todavia, incapazes de oferecerem uma saída definitiva e mesmo tempestiva à realização do despejo.

5.3.1 Abrigos provisórios

Com vistas a acolherem provisoriamente comunidades removidas, os abrigos provisórios, longe de serem alternativas seguras de moradia, somente corroboram com o fortalecimento de um diagnóstico que, conforme Norma Valencio (2010) e de acordo com a classificação fornecida pela Defesa Civil, marca os despejados de áreas de risco em dois subgrupos distintos: os desalojados e os desabrigados.

> Os desalojados caracterizam-se como um subgrupo de afetados que conta com o suporte de uma rede de relações para obter o acolhimento provisório. São parentes, vizinhos e amigos que oferecem a partilha de seu domicílio em caráter provisório. Já os desabrigados são aqueles que não dispõem da referida rede ou é inviável acessá-la, seja porque seus membros foram igualmente afetados ou residem em localidades distantes ou, ainda, vivam em situação estrutural ou pontual limitante e não podem prestar o auxílio devido. (VALENCIO, 2010, p. 19)

Na amostra ampliada dos 183 julgados que confirmaram o despejo, a destinação para abrigos provisórios se deu em 18,57% dos casos, sendo que, dentro deste conjunto de pronunciamentos, no qual contidas 77 decisões que previram alguma solução de continuidade de moradia, o extrato quantitativo que determina o abrigamento provisório das pessoas removidas atende a um percentual de 44,15%.

Resta evidente que tal providência, longe de representar uma solução satisfatória ao direito à moradia ameaçado com a remoção, não oferece segurança habitacional definitiva àqueles aos quais se destina, podendo muito bem ser equiparada, em termos qualitativos, às 57,91% que não ofereceram alternativa habitacional à comunidade despejada ou silenciaram a esse respeito (ver Gráfico 03[209]). Somadas ambas as referências, e considerando o universo jurisprudencial limitado pelo recorte material da

[209] Assim, somadas ambas referencias percentuais extraídas do recorte de 183 pronunciamentos (91,04%) que confirmaram a remoção: 1) no não oferecimento de solução habitacional (silenciou/26,77% + negou/31,14% = 57,91%) e 2) no encaminhamento para abrigos provisórios (18,57%), tem-se que, no conjunto total das decisões judiciais analisadas que cederam ao pedido de remoção, 76,48% produziram desabrigamento ou desalojamento.

pesquisa, do total das 91,04% remoções confirmadas (ver Gráfico 02), 76,48% dos pronunciamentos analisados resultaram no desalojamento ou no desabrigamento das famílias despejadas[210]. Em relação às fragilidades da solução habitacional instrumentalizada pelo abrigamento provisório, registre-se situação encontrada no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

> **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:** Autora que sustenta ser vítima das chuvas torrenciais que atingiram a região em que residia, em abril de 2010, permanecendo em abrigo público, por mais de quatro anos, no qual seu filho mais novo contraiu pneumonia, vindo a falecer, supostamente, em razão das condições precárias do local. (RIO DE JANEIRO, 2020a)

O considerável percentual de 76,48% de decisões judiciais que desalojam ou desabrigam, repete a mesma lógica que estrutura o problema social sobre o qual incidem. Perceptível a ausência de uma programação positiva que confira às famílias despejadas segurança habitacional de forma tempestiva ao despejo, segundo artigo 3º-B, §1.º, da Lei 12.340/2010, resta manifesta a face negativa da biopolítica que se apresenta após o fato gerador do risco e que requer um tipo gestão de nível mais securitário e emergencial do que propriamente de direito do problema da crise habitacional.

Por outro lado, o mesmo percentual de 76,48% de decisões judiciais que desalojam ou desabrigam é um número bastante expressivo, capaz de revelar a confirmação da hipótese de repetição, frente ao sistema de justiça, de dispositivos biopolíticos securitários que oportunizam, via neutralidade técnica e distribuição estatística do risco à vida, medidas de exceção, com consequente naturalização de pronunciamentos de conteúdo autoritário, potencialmente lesivos a posições legítimas de direito.

5.3.2 Aluguel social

Quanto à solução de continuidade habitacional oferecida na modalidade do aluguel social, encontrada em 38,96% das 77 decisões que concederam solução habitacional após confirmarem a remoção, importa destacar que, quanto a esse recurso,

[210] "Ao longo do que é denominado tecnicamente, pela defesa civil, de pós-desastre, quanto mais se protele providências de reconstrução, mais se assiste à transformação de desalojados em desabrigados e vice-versa. O desalojado torna-se desabrigado quando cessam as condições de acolhida privada, no geral, devido (a) à perda do ambiente de liberdade e intimidade do anfitrião, (b) às limitações das condições materiais do anfitrião para dar continuidade ao apoio aos acolhidos ou (c) quando o anfitrião vislumbra que o caráter provisório vai se tornando permanente pela ausência de evidências de que medidas de reconstrução da moradia dos acolhidos estão sendo efetivamente tomadas, dentre outros." (VALENCIO, 2010, p. 19)

sua previsão em legislação estadual ou municipal apresenta-se, na maioria dos casos, como forma temporária de solução de moradia paga pelo ente público, quase sempre concedido por um período de tempo que varia entre 12 e 24 meses, sendo descontinuado após o decurso desse prazo[211].

Como benefício assistencial provisório definido dentro de programas específicos e regulamentado por decretos e portarias locais, não necessariamente vinculados a programas habitacionais consistentes, seus valores variam de acordo com a capacidade orçamentária de cada ente da federação que os institui, sendo sua previsão legal, na grande maioria dos casos, de destinação às famílias removidas de áreas de risco ou despejadas em razão da execução de obras públicas.

> Porém, o auxílio moradia, quando concedido, nem sempre é uma estratégia bem sucedida e estável, seja porque os imóveis alternativos para garantir a privacidade da família, ao valor monetário que é disponibilizado, podem ser inexistentes ou raros na localidade ou igualmente estarem em áreas susceptíveis; ou porque a carência de muitos dos bens móveis necessários para prover a funcionalidade do lar e a distância em relação ao seu meio de convívio não justificam a permanência da família na moradia vazia e distante; ou, ainda, porque ocorre a suspensão do valor de auxílio-moradia fornecido inicialmente pelo Estado, trazendo o grupo para a condição inicial de falta de abrigo adequado. (VALENCIO, 2010, p. 20)

Dentro da amostra jurisprudencial pesquisada, a imposição do aluguel social como solução de continuidade habitacional disponibilizada às famílias removidas foi medida localizada em 30 pronunciamentos exarados em 07 tribunais: Amazonas (06 decisões), Pará (01 decisão), Rio de Janeiro (10 decisões), Rio Grande do Sul (01 decisão), São Paulo (10 decisões), TRF1 (01 decisão) e TRF4 (01 decisão).

Reconhecendo que o levantamento das diversas normas estaduais e municipais que definem a concessão de aluguel social em seus respectivos contextos territoriais, suas

---

[211] Importante pontuar a diferença do tipo de solução habitacional que aparece na amostra pesquisada, consistente no aluguel social (bolsa aluguel ou auxílio moradia), como benefício ou subsídio financeiro eventual temporário e de caráter emergencial para provimento de moradia destinada a pessoas envolvidas em situações de desastre ou risco e que se estende basicamente ao estoque habitacional presente nos imóveis disponíveis no mercado de locação de cada Município e que nada mais é que um auxílio fornecido pelo poder público às pessoas que acessarão moradia via contratos privados de locação. Tal tipo de solução muito se distingue do caso da locação social, política pública permanente, destinada à população de baixa renda, que é experienciada por alguns municípios brasileiros e que pode ou não ocorrer em parceria com setores privados: "Estes pagamentos podem ser ou não subsidiados, de maneira direta (orçamento) ou indireta (contribuições e diferentes taxas cobradas em um parque locatício com tipologias diversas), sem haver a transferência de propriedade do imóvel para o beneficiário. Locação social refere-se a um serviço de moradia ofertado a beneficiários finais, sendo necessária a definição do público-alvo para a configuração exata tanto dos benefícios/serviços, quanto dos subsídios que os assegurem" (BALBIM, 2015, p. 12). Podem-se citar casos de aplicação desse tipo de política pública, que diverge em natureza do aluguel social, experiências aplicadas em municípios como São Paulo-SP (Lei Estadual n.º 10.365, de 2 de setembro de 1999), Contagem-MG (Lei Complementar n.º 315, de 05 de janeiro de 2022) e São Luís-MA (Lei Estadual n.º 11.416 de 03 de março de 2021).

características, valores, alcance e temporalidade, é uma classificação que ultrapassa os objetivos delimitados nesta pesquisa, e ainda que não seja este o caso de se analisar a eficácia desse benefício social quando ele é acionado judicialmente para reposicionar o problema habitacional de famílias removidas, ainda assim, algumas considerações sobre essa solução oferecida nas demandas de despejo devem ser feitas.

Para Nabil Bonduki (2018), trata-se de uma estratégia de solução paliativa que não foge à lógica de mercado, portanto incapaz de tratar a questão do déficit de moradia que a ela subjaz como um direito, uma vez que não é sucedida de nenhuma política habitacional que viabilize uma solução definitiva para as famílias beneficiadas. Em relação às fragilidades da solução habitacional instrumentalizada pelo aluguel social, registre-se situação achada junto à jurisprudência paulista.

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** No entanto, em razão de laudo elaborado pela Defesa Civil (fls. 21/24) a autora e seus quatro filhos foram retirados da residência por risco de desabamento e teve o pagamento pelo requerido, por alguns meses, de aluguel social, tendo cessado tal benesse. Acrescenta que seu companheiro foi preso e deixou de ter auxílio financeiro, razão que agravou sua situação. Noticia que se dirigiu ao CRAS - Centro de Atendimento de Assistência Social do Município de Itararé solicitando o pagamento de aluguel social ou doação de uma moradia e, diante da inércia se socorreu do Judiciário com a presente ação. O MM. Juiz houve por bem julgar o pedido improcedente e, como tal, deverá ser mantido. (SÃO PAULO, 2020a)

Para Raquel Rolnik[212] (2019), o aluguel social, como política pública de acesso provisório à moradia, apresenta exatamente essas deficiências que se acham materializadas no trecho acima transcrito. Segundo a referida autora, quando descolado de um programa habitacional que lhe dê suporte, ele nada mais faz que empurrar para frente uma demanda que se apresenta desde o momento em que efetuada a remoção.

Buscando oferecer soluções de moradia a partir do mercado de locações, percebe-se, na definição dessa política pública, a nítida interferência de uma racionalidade securitária de gestão de crise que submete o direito à competência do capital e de suas

[212] Rolnik apontava para o fato da sinalização da adoção do aluguel social como forma de expansão dessa política pública durante a vigência do Programa Casa Verde e Amarela. A intenção era iniciar uma política de habitação popular via Programa de Parcerias e Investimentos, com destinação de aluguel social para famílias de baixa renda mediante a participação da inciativa privada, transformando a necessidade habitacional de parcela da população que depende do aluguel em um nicho de parcerias público-privadas oferecido ao mercado. O Programa foi previsto para ser implementado em três modalidades: "Uma delas teria a doação de terreno ou parte dos recursos da produção habitacional a cargo da iniciativa privada, que depois faria a administração condominial com as famílias pagando parte do aluguel e o ente público arcando a diferença da capacidade de pagamento. Outra hipótese é a produção habitacional focada em públicos específicos, como casais da terceira idade. [...] E a terceira seria a produção habitacional voltada ao aluguel social a ser administrado pelos entes locais, municípios ou estados" (BRASIL, 2021c). Nesse formato, o governo local cederia determinado terreno à inciativa privada que nele construiria moradias destinadas ao programa. O valor do aluguel, rateado entre o morador e o ente público municipal, estadual ou federal, iria remunerar a empresa que gerenciaria o condomínio e exploraria a área comercialmente.

necessidades. Estratégias biopolíticas aí se revelam, manipulando, controlando e gerindo as manifestações da vida em termos de sua coexistência pacífica com a sobrevivência da forma mercado, na medida em que ele se torna a grande instância de resolução dos problemas sociais e foro de discernimento sobre a repartição dos recursos.

A exceção, à sua vez, se revela quando tal tecnologia securitária, evidenciada na concessão de alugueis sociais – na medida do pouco que tem a oferecer em termos de garantia definitiva do direito à moradia digna –, é reproduzida e normalizada na amostra dos 38,96% dos pronunciamentos que recorrem a essa via de solução instável para a composição de um problema que é de direito fundamental.

5.3.3 Indenização

A previsão de indenização, que aparece em 3,89% dos pronunciamentos analisados dentro do recorte de 77 decisões que ofereceram algum tipo de solução habitacional nas remoções, merece ser pensada em termos de sua fraquíssima previsibilidade. Quanto à análise de seu cabimento, aponte-se o achado jurisprudencial proferido em 18 de abril de 2018 pelo do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, consistente no julgamento de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), cujo teor reproduz-se na racionalidade de boa parte dos julgados analisados nas diversas instâncias jurisdicionais pesquisadas. Naquele pronunciamento, a corte mineira fixou tese a ser reproduzida nos julgados subsequentes que tratem de pedidos indenizatórios em demandas relacionadas a remoções perpetradas em áreas de risco.

> **Tribunal de Justiça de Minas Gerais:** A remoção de moradores de área de risco, por si só, não caracteriza desapropriação indireta ou apossamento administrativo eis que não houve a incorporação do bem ao município, tampouco a prática de ato ilícito, o que afasta o dever de indenizar" (MINAS GERAIS, 2018).

Para a construção da referida tese jurídica fixada em IRDR, o Tribunal considerou ser o fato do despejo de pessoas residentes em áreas de risco um tipo de intervenção inserta no poder de polícia do Estado, potencializado pela noção de generalidade de que a maioria dessas ocupações, além da precariedade estrutural, não apresentam qualquer regularidade dominial, o que já descaracterizaria o enquadramento do ato como aquele relacionado ao direito a indenizar (desapropriação direta, ou mesmo indireta). Sobra então dessa relação que a ação do Estado recairia diretamente sobre a integridade física, ou seja, sobre a vida dos removidos, portanto, independente da continuidade de fruição do direito

à moradia em déficit.

> **Tribunal de Justiça de Minas Gerais:** [...] não há, na hipótese de remoção de moradores de área de risco, por si só, ato ilícito praticado pelo Município, que age no intuito de assegurar a integridade física e a vida dos cidadãos que residem nessas áreas. É incontroverso que, no exercício do poder de polícia, deve o Município adotar as medidas necessárias para evitar possível dano à segurança individual e coletiva, em decorrência da construção de imóvel em local considerado de risco. [...] A prévia existência ou não de uma política habitacional que envolva as pessoas que moram em área de risco em face do possível aval omissivo da Administração é questão que não tem correlação com o objeto do incidente e não transforma uma conduta lícita – remoção fundada no poder de polícia – em ilícita – ser obrigado, em consequência, a indenizar. (MINAS GERAIS, 2018)

Há aí a intervenção de um poder que opera sobre a vida em sua facticidade e sem a intermediação do direito. Cumpre-se com ela uma relação que não é nem de fato, porque faz referência à judicialização de um tipo de intervenção governamental que tem como pano de fundo a questão da capacidade estatal de gestão policial do espaço urbano, oponível à obrigação jurídica de indenizar, mas que também não é de direito, uma vez que se esvazia de uma necessária articulação com a regra do artigo 6º da Constituição Federal. Incide sobre a proteção à mera vida em sua materialidade factual, definindo limites e possibilidades jurídicas pelas quais a *phýsis*, vida nua, ingressa no corpo do *nomos* sem necessariamente precisar de uma representação jurídica.

5.3.4 Programas habitacionais

Por fim, no que tange à orientação das 77 decisões selecionadas segundo o percentual relativo às que deferiram os despejos a partir do acionamento de programas habitacionais de aquisição de moradia (12,98%), tem-se que tal solução, levando em conta a complexidade de sua materialização, o déficit de informação acerca de sua viabilidade e a desarticulação que apresentam em relação à sua correspondência concreta com a previsão de entrega tempestiva de moradia a ser ofertada, esta também não pode ser tomada como uma solução habitacional oferecida ato contínuo à remoção deferida.

Dependente de um regime de contratação e entrega de unidades vinculadas às políticas de governo, arquitetadas segundo relações de poder que as determinam, a inscrição de famílias despejadas em programas habitacionais não representa uma saída a curto e médio prazo capaz de oferecer solução tempestiva ao despejo decretado. Em relação às fragilidades da solução habitacional instrumentalizada pela destinação da pessoa removida a programas habitacionais, registre-se situação achada em

pronunciamento emitido pela jurisprudência gaúcha:

> **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:** Destacam que, a partir de 2016, o Município passou a lhes enviar correspondência, solicitando o comparecimento à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, para a discussão de assuntos atinentes ao reassentamento na Estrada do Nazário. Frisam ter comparecido à Secretaria, porém, em julho de 2017, foram informados que teriam suas atividades laborativas suspensas e que não poderiam ser reassentados porque a Caixa Econômica Federal desaprovou o respectivo financiamento imobiliário. Registram que, no mesmo ato, tomaram conhecimento de que deveriam desocupar os imóveis sem qualquer indenização pelas benfeitorias realizadas. (RIO GRANDE SUL, 2020)

Na maioria dos casos, o que tal alternativa produz é a falta de reassentamento e a volta das famílias removidas às áreas precárias antes ocupadas, reincidindo em autopromoção de moradias que reproduzem as situações de risco das quais outrora foram ‘afastadas’.

> Há, ainda, a situação usual na qual os desabrigados e desalojados, diante da imobilidade do ente público para reconstruir moradias, retornam aos terrenos interditados para ali refazerem parcamente seu teto visando à restituição de sua privacidade – fundamento da saúde psicossocial do grupo – e rearticularem seus meios de vida, sendo novamente expulsos dali; e, por fim, há os que vivenciam o descaso absoluto dos gestores públicos em qualquer fase do desastre, quando, então, a situação anômica fica mais evidente, sinalizando a aspiração do meio envolvente, para que partam dali, procurando um futuro algures. (VALENCIO, 2010, p. 20)

A operacionalidade desse tipo de solução oferecida em 12,98% das decisões, torna-se ainda mais questionável quando relacionada com o invencível déficit habitacional que sempre se apresenta como um desafio histórico a ser enfrentado pelas políticas públicas de acesso à moradia que, até então, nunca foram eficientes em alcançarem as camadas mais necessitadas, sem renda suficiente para ingressarem nos esquemas de aquisição via crédito bancário.

Retomando a fragilidade das soluções habitacionais oferecidas no conjunto das 183 decisões concessivas de despejos, seja pela sua impermanência ou inoperosidade (abrigo provisório, aluguel social, programa habitacional ou indenização), seja pela ausência de sua previsão em relação às decisões que silenciaram ou mesmo negaram a assistência, pode-se concluir que, segundo o que projeta a amostra intencional dos 201 pronunciamentos judiciais analisados, a possibilidade das pessoas removidas serem revitimizadas pelo Estado em decorrência do despejo deferido judicialmente é de 91,04%.

Quando 91,04% das decisões pesquisadas são pelo deferimento dos despejos, prevendo ou não solução habitacional em benefício das pessoas removidas e nos moldes limitantes em que elas são constituídas, tal dado as compatibiliza com as condições biopolíticas generalizantes de uma gestão securitária que articula a remoção como um

dispositivo higienizante que não cessa de produzir vida nua e que atende a uma moral pública que visa o tudo ou nada. Uma vez distanciada de uma metodologia de julgamento compatível com a análise caso a caso das situações de risco[213], devidamente balizada pelo que dispõem as Leis 12.340/2010 e 12.608/2012, o que sobra é a exposição da vida à exceção.

Observa-se de forma recorrente a reprodução em âmbito judicial de uma política autoritária de sujeição institucionalizada – e reafirmada judicialmente – das pessoas removidas a um regime de culpabilização e dispersão, marcado invariavelmente pela submissão, seja via aluguel social, seja via crédito imobiliário, à lógica de uma linha comercial de locações ou de produção em massa de casas construídas em conjuntos habitacionais localizados em terrenos baratos, cada vez mais distantes das áreas centrais e alinhados a uma política habitacional cujo encadeamento de sua experiência histórica demonstra ser ela construída, como visto, não para prioritariamente equacionar o problema do acesso à moradia digna, mas para fazê-lo de acordo com as necessidades da indústria da construção civil, da indústria financeira e do mercado imobiliário.

As soluções acionadas no percentual das decisões concessivas dos despejos são pensadas a partir do potencial que possuem em evidenciar a racionalidade biopolítica que ora se investiga. Primeiro, porque lidam com as remoções em termos de subsumi-las às relações de poder – práticas de gestão urbana – que a elas subjazem e em presença das quais o direito se desaplica. Segundo, porque as sujeita a outros condicionantes que as atravessam e as determinam, submetendo-as aos limites e possibilidades de mecanismos políticos, pelos quais o discurso do direito à moradia torna-se insuficiente para realizar a mediação entre direito e poder. Vejamos a esse respeito a jurisprudência de São Paulo.

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Contudo, a implementação do direito ainda é um grande desafio, pois há escassez de recursos públicos para atender todos os necessitados, sendo tarefa ingrata, razão pela qual, em respeito ao

[213] O que prescreve o artigo 3º-B, §1.º, da Lei 12.340/2010, alterado pela Lei 12.608/2012, pode definir o que seria uma metodologia de análise caso a caso, ou seja, aquela construída sob a noção de respeito indistinto ao direito da comunidade removida a ter preservados seus modos de existência e direito à participação e à informação. Impondo remoções somente em último caso, a citada norma prioriza a minimização do risco local, com "providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança", devendo ser acompanhada por informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar o direito à moradia (§1º, inciso II). Exemplos de intervenções como a regularização fundiária, com a destinação de recursos púbicos para a construção de escadas drenantes em locais sujeitos à inundação, estabilização de encostas em locais passiveis de deslizamentos, requalificação de moradias e regularização urbanística em assentamentos precários, ou mesmo, em última instância, ações de reassentamento em locais próximos àqueles em cujo território a população já construiu suas relações de vizinhança e pertencimento comunitário, atenderiam o critério legalmente imposto de que as pessoas removidas sejam "cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social" (§3º).

> princípio da isonomia, são fixados requisitos para atendimento dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social, como o respeito à ordem de inscrição em programas habitacionais. (SÃO PAULO, 2020g)

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Demandante que faz jus ao recebimento do auxílio-aluguel, nos termos da Portaria nº 101/15 Parecer favorável proferido pela Secretaria Municipal de Habitação DTS-EXTREMO SUL - Controvérsia no que diz respeito à existência de prazo máximo de recebimento do benefício Sentença que condenou o Município a pagar o auxílio à autora até o fornecimento de habitação definitiva ou até que, por relatório social circunstanciado, tenha se verificado a alteração da sua condição de vulnerabilidade. Inadmissibilidade - Prazo do benefício limitado a 12 meses, prorrogáveis por mais 12 meses, nos termos do art. 9º da referida Portaria Precedente desta Corte de Justiça. Não se descura que o dever constitucional do Estado de prover o direito à moradia não se traduz em doar uma casa para cada indivíduo, prodigalizando as políticas públicas nesse campo. Referidas ações devem ter esteio em normas legais que estabeleçam critérios para a consecução desse objetivo constitucional. Eis a atual redação do artigo, determinada pela EC nº 64/2010: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." demandam planejamento orçamentário específico e hão de levar em consideração o direito de outros cidadãos que, em situação semelhante, aguardam a consubstanciação do direito à casa própria, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia. (SÃO PAULO, 2019l)

A presença latente da exceção ao direito à moradia, prestando-se a regular uma média estatística desejada em termos mais econômicos, demonstra que as decisões analisadas já ingressam no cenário jurídico disciplinadas e controladas por artifícios biopolíticos de poder. O fato de grande parte das justificativas jurídicas deixarem de pensar as remoções a partir da necessidade habitacional que tais medidas potencialmente serão capazes de gerar em relação às pessoas por elas atingidas, permite concluir que as mesmas são orientadas por uma racionalidade que não é exclusivamente de direito, mas é securitária. Seu efeito primordial é o de livrar as pessoas despejadas do perigo da morte, ainda que sujeitando-as ao enrijecimento de um estado de indignidade não muito distante daquele ostentado pelo risco.

Revelam estratégias que não podem ser compreendidas sob a lente teórica de uma regulação entre o sujeito e o poder, portanto nem decisionistas (*método Hobbes*) nem normativistas (*método Locke*). Pelo contrário, demonstram técnicas de sujeição de indivíduos e grupos populacionais ao poder, onde o direito é instrumentalizado para legitimar uma ordem de veridição que além de jurídica, é politicamente determinada. Se de um lado produzem normalidades (Foucault), de outro produzem vida nua (Agamben), num nexo paradoxal entre dentro e fora que, judicialmente, só se explica pela chave de compreensão de um estado de exceção judicial (*método Foucault*), no qual o sistema de justiça, refratário a outras composições plurais de solução habitacional para pessoas

removidas, torna-se, tão somente, um aparato de justificação do soberano mercado.

5.4 Decisões selecionadas conforme argumentos deduzidos quanto à segurança da população removida

Nesta etapa da investigação, a amostra foi submetida a uma análise que buscou aprofundar o conhecimento do acervo jurisprudencial pesquisado quanto aos argumentos deduzidos ou não quanto à segurança pura e simples da população removida. Comparada à textura normativa constitucional e infraconstitucional que subjazem à solução jurídica de demandas que, de alguma forma, colocam em evidência a aplicação do direito social à moradia, previsto no artigo 6.º da Constituição Federal, necessariamente articulado com a questão do tratamento das áreas de risco, cuja moldura legal resta definida nas Leis 12.340/2010 e 12.608/2012, a amostra será então apreciada quanto aos argumentos que sinalizam seu conteúdo securitário.

Quando, dentre as 201 decisões selecionadas, 183 delas mobilizam a racionalidade da remoção como modelo interpretativo único para a solução do problema habitacional consistente na moradia de risco, o que se vai obter, ainda em uma análise quantitativa, é a contabilização dos elementos decisórios que concorrem para tal solução prioritária, na medida em que são capazes de manipular argumentos de direito para produção do autoritarismo excepcional que prioriza o desabrigamento (*método Foucault*), ainda que a despeito de certas liberdades jurídicas já conquistadas (*método Locke*).

O entendimento aqui mobilizado é o de que a primazia dessa racionalidade autoritária, pensada a partir de preceitos securitários (*método Foucault*), é encontrada sempre que decisões judiciais apontam como saída a remoção de famílias residentes em áreas de risco, em nome de favorecer o afastamento do perigo iminente, pela via intuitiva da expulsão do local onde identificada determinada ameaça de desastre. O caráter securitário do pronunciamento é evidenciado quando os efeitos da medida da remoção esgotam-se nela própria, ou seja, quando uma vez afastado o problema do perigo, ela não cuida de enfrentar os danos colaterais que a remoção pode produzir em relação ao direito à moradia digna e à profunda alteração dos modos de vida da população atingida.

Com vistas a facilitar o processo de contabilização quantitativa do aparecimento dessa racionalidade nas teses dos tribunais, o que se fez foi a elaboração de uma lista de categorias (DIAS, 2010, p. 59) que tornou possível reduzir o significado dos argumentos interpretativos do direito em termos mais securitários, sendo eles: o balanceamento entre

discricionariedade e proporcionalidade em favor do risco; a sobreposição da reserva do possível ao mínimo existencial; o acesso à moradia via esquemas de mercado.

5.4.1 Balanceamento entre discricionariedade e proporcionalidade em favor do risco

Como temas intrinsecamente ligados à noção de ponderação, os princípios da discricionariedade e da proporcionalidade são acionados sempre que for necessário nivelar valores jurídicos igualmente considerados, em busca de materializar, como maior ou menor grau de liberdade do julgador, uma decisão que seja "a mais correta para todos a despeito das diferentes visões de mundo" (MARTINS, 2015, p. 192). Como um princípio implícito no texto constitucional, que vai limitar a atuação da discricionariedade, a proporcionalidade serve de freio ao excesso, moderando com equidade e razoabilidade a justa medida com que certos direitos podem ou não serem mitigados em determinadas situações (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 198). Por outro lado, Martins (2016, p. 192) ensina que a oportunidade da discricionariedade somente pode surgir diante de um caso concreto, "não devendo ser confundida com a incompletude normativa".

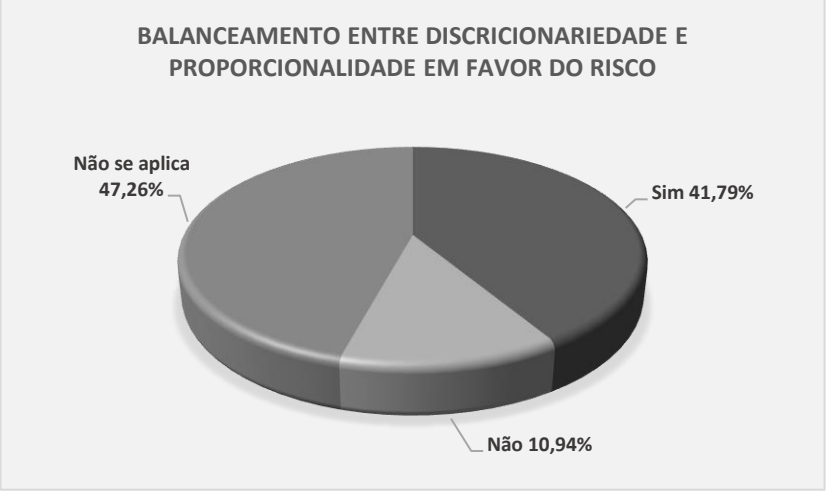
> Note-se, nem a incompletude significa que no caso concreto haverá duas ou mais alternativas possíveis, nem a completude significa que no caso concreto haverá apenas uma alternativa. Quando muito, incompletude normativa é um indício de discricionariedade, e completude um indício de vinculação. (MARTINS, 2015, p. 192)

De qualquer forma, a discricionariedade, acionada sempre que a decisão proferida se localiza em um tema casuístico não vinculado a prescrições jurídicas, terá seus contornos sujeitos ao controle de seus fundamentos, tanto de ordem prática, quanto de ordem jurídica, a fim de que não se dê margens ao arbítrio nem a decisionismos que possam colocar em risco direitos e liberdades já conquistadas (NOHARA, 2011, p. 117).

Para Frankenberg, o discurso discricionário pautado por conceitos jurídicos vagos utilizados em decisões de cunho securitário, está na recorrência de argumentos que o dispensam de "levar a sério o princípio normal da proporcionalidade" (FRANKENBERG, 2018, p. 185). Nesse caso, ele aparece com o acionamento de pseudoponderações entre direito à vida e dignidade humana, ou entre segurança e liberdade (FRANKENBERG, 2018, p. 182), ou situado em espécies de "*tragic choices*" (FRANKENBERG, 2018, p. 183), com efeito não de restaurar direitos, mas de justificar, em situações de crise, a produção política de zonas de exceção.

No que tange ao balanceamento entre discricionariedade e proporcionalidade, nesse sentido sobressaindo-se a discricionariedade como estratégia de ponderação utilizada para produzir decisões securitárias que se valem do problema do risco para desprestigiarem garantias jurídicas já positivadas, o Gráfico 06 aponta que, das 201 decisões selecionadas, 84 pronunciamentos (41,79%) utilizaram uma racionalidade discricionária favorável ao banimento imediato do risco, gerando, por conseguinte certa assimetria entre direito à vida e direito à moradia, o que feito para assegurar a viabilidade do primeiro, ainda que afastando o segundo; 22 pronunciamentos (10,94%) negaram tal relação de subordinação, pensando a questão do risco em termos proporcionais ao direito à moradia potencialmente violado em vista da remoção; 95 pronunciamentos (47,26%) não aplicaram em seu conteúdo qualquer referência a esses princípios (ver Apêndice I) [214].

Gráfico 06 – Balanceamento entre discricionariedade e proporcionalidade em favor do risco



Fonte: elaboração da autora

No registro da sobreposição de uma discricionariedade pensada em favor do risco e articulada em prejuízo da proporcionalidade que o considere em referência ao direito à moradia, 41,79% dos pronunciamentos ponderaram que o quadro fático do risco autorizaria a que sobre a causa se lançasse um juízo de valor limitado à questão da segurança, ainda que em detrimento da complexidade do problema social que a ela subjaz e de sua necessária correspondência jurídica à potencialidade de lesão a um direito social de inegável importância. Em razão da singularidade evidenciada na situação emergencial do risco, a aplicação do direito normal deixa de assumir referência e, a partir dessa

[214] O cálculo das porcentagens incluídas no Gráfico 05 incidiu sobre as 201 decisões presentes na amostra e selecionadas a partir da base de dados descrita no Apêndice B.

condição extraordinária, o direito à moradia torna-se volátil face à necessidade de proteção à mera vida sem proteção.

Em relação a essa abstração produzida judicialmente, em função da qual um juízo de valor jurídico acerca de uma garantia fundamental cede a uma racionalidade discricionária, quase paternalista, que não leva em conta a proporcionalidade dos danos compatíveis à remoção violenta de pessoas de seus locais habituais de moradia, registre-se exemplo encontrado na jurisprudência de São Paulo.

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Como haja de ser ou não ser, a determinação sobre executar ou não as medidas duras, porém necessárias, compete exclusivamente ao magistrado que preside o processo, que a seu líbito poderá fazê-lo a qualquer momento, de acordo com os elementos de convicção que lhe forem dispensados pela dialética e evolução cognitiva da relação processual. Acima de quaisquer teorizações estéreis ou fundadas, no caso em apreço a sociedade confiou ao magistrado do processo a condição de guardião da vida dos moradores, do qual dever não se pode desertar" (SÃO PAULO, 2019b).

Para deixar de exercer a necessária ponderação entre a proporcionalidade dos valores jurídicos postos em choque com os pedidos de remoção, a amostra também revelou certa recorrência de um tipo de discurso procedimental utilizado para convalidar a isenção do Judiciário em julgar questões fundamentais.

Submetendo a racionalidade de seu *decisum* a construções ideológicas pessoais, tal artifício do julgador consiste em privilegiar questões de ordem moral, filosófica e mesmo transcendental, postas em prejuízo do próprio conteúdo do caso, para assim desonerar-se de decidir sobre suas circunstâncias materiais e jurídicas, portanto justificando a inafastabilidade de seu zelo abstrato e genérico sobre a vida do jurisdicionado para explicar porque submete o destino das famílias removidas à sua vontade e, consequentemente, ao seu arbítrio[215].

Também, com essa mesma finalidade, são discursivamente acionados os princípios da demanda e da inércia da jurisdição, para, sob essa retórica procedimental, apartar o necessário enfrentamento do conteúdo dos efeitos da remoção, omitindo-se quanto à aplicação perfunctória do artigo 3º-B, §1.º, da Lei 12.340/2010. O "uso

[215] "[...] quando digo que a discricionariedade abre portas para arbitrariedade é justamente porque, tanto numa como noutra, o problema é o mesmo, ou seja, a falta de controle conteudístico. Pode-se dizer que o espaço disso que se chama de discricionariedade é um espaço de "anomia", no qual o intérprete põe o direito. Um exercício simples pode ilustrar isso: como podemos dizer que um ato foi arbitrário e que outro foi apenas "discricionário"? No fundo, essa é uma distinção puramente abstrata, descolada do contexto concreto em que se dá a decisão, vale dizer, a caracterização de uma decisão como arbitrária ou discricionária já é, insitamente, uma escolha discricionária (ou, por que não, arbitrária?!). Portanto, o caminho possível para enfrentar o problema é debelar a discricionariedade, assumindo a radicalidade do elemento interpretativo que reveste a experiência jurídica." (STRECK, 2014, p. 57)

performativo[216]" (STRECK, 2014, p. 65) desse filtro principiológico, que barra o aprofundamento da cognição completa da causa remocionista, ingressa nos enunciados jurisprudenciais analisados como um tipo de recusa do sistema de justiça em promover condições para a concretização de direitos. Segundo ensina Theodoro Filho (2011, p. 318), "a recusa, aqui, corresponde a uma convalidação tácita e concreta da validade da ação executiva", o que, de fato, dá ensejo à produção da exceção dentro do direito.

Limitando a produção da cognição das causas apenas à questão da remoção em razão do risco, retirando-a do consectário lógico de pensá-la em termos de seus desdobramentos (a exemplo do oferecimento de alternativas concretas de moradia), o princípio da inércia ingressa de modo estratégico como elemento discursivo que vai isentar a necessária ponderação entre os direitos em debate e, assim, materializar a exceção. Vejamos exemplos encontrados na jurisprudência paulista.

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Sentença que atribuiu ônus ao Município de providenciar a remoção dos moradores para outro local, ainda que provisório, para preservar a unidade do núcleo familiar e assegurados os meios de locomoção dos referidos cidadãos a seus trabalhos e escolas. Pedido não inserido na inicial ou em contestação. Sentença 'ultra petita' nesta parte. Intelecção dos artigos 141, 490 e 492 do CPC/2015. Dado provimento ao recurso do Município. Desta forma depreende-se que a r. sentença foi 'ultra petita' na medida em que não houve pedido de realocação das famílias e consequente promoção de sua locomoção para o trabalho e escola, nem tampouco pedido contraposto em contestação neste sentido, razão pela qual a sentença deve ser anulada neste ponto. (SÃO PAULO, 2019f)

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Ademais, é certo que o direito fundamental à moradia se insere no rol das garantias essenciais à coletividade, relacionando-se sobremaneira com o princípio da dignidade da pessoa humana. Porém, não cabe ao Judiciário, em sede de tutela provisória, eleger quais famílias desalojadas devem ter direito à moradia, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes, impostos pelo artigo 2º da Constituição Federal. (SÃO PAULO, 2019g)

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Não se pode ignorar, todavia, que os demandados construíram em loteamento clandestino, situado em área de risco, tendo o ente municipal agido nos limites do poder de polícia que lhe assiste de fiscalizar, regulamentar e disciplinar a ocupação do solo, sem a necessidade de determinação judicial, com fundamento no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. [...] Nessa ordem de ideias, a construção clandestina deve ser mesmo demolida, não merecendo prosperar a pretensão recursal dos demandados voltada à concessão de moradia em caráter definitivo, ou à condenação da Municipalidade ao pagamento de indenização. Aliás, a admissão de tal pretensão significaria inadvertida ampliação do objeto do processo após a sua estabilização, e uma vez ultrapassado o momento próprio para tanto, que é a apresentação da contestação. (...) Com efeito, prescreve o artigo 141 do CPC que "o juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte." Referida norma "fixa o princípio da congruência ou correspondência estabelecendo os limites da atividade decisória do juiz no

[216] "O uso performativo de um enunciado objetiva "colar" texto e sentido do texto, não havendo espaço para pensar a diferença." (STRECK, 2014, p. 65)

> processo, assim, a sentença somente pode conhecer de questões postas pelas partes na dedução da pretensão em juízo. Em obediência à garantia do devido processo legal e ao princípio dispositivo, não cabe ao julgador pronunciar sobre questão para além do fixado no pedido e causa de pedir." (MARCELO BENACCHIO, Comentários ao Código de Processo Civil: Perspectivas da Magistratura, coordenação Silas Silva Santos... [et al.], São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 227). Conquanto seja razoável, a obrigação imposta pelo julgador de primeiro grau à Municipalidade extravasa dos limites objetivos da demanda, vulnerando o princípio da congruência (ou da adstrição) entre o pedido e a sentença. (SÃO PAULO, 2019h)
>
> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Todavia, não se pode antever e pressupor o descumprimento desse dever pela municipalidade e, então, de ofício, ao arrepio até mesmo de pretensão deduzida pelo interessado para tanto, com afronta aos princípios da inércia da jurisdição e da adstrição da prestação jurisdicional, antecipar-se com determinação à municipalidade para providenciar a remoção dos moradores para outro local, ainda que provisório, em que seja preservada a unidade do núcleo familiar constituído, assegurando-se, ainda, os meios de locomoção dos referidos cidadãos a seus trabalhos e escolas, se distante o local do alojamento daquele em que exercem suas ocupações habituais, como fez. Em outras palavras, embora em situação de imposição de obrigações de natureza diversa da determinação acrescida neste caso, ao credor do comando demolitório, já assentou esta Corte de Justiça que, a "margem de discricionariedade conferida ao juiz não o autoriza a atribuir uma obrigação ao credor sem que haja o seu expresso consentimento. Até porque, fosse o juiz livre para buscar qualquer resultado que lhe parecesse mais adequado, restariam aniquilados os Princípios da Inércia da Jurisdição e da Adstrição ao Pedido. É nesse sentido que se compatibilizamos artigos 461 e 633, ambos do Código de Processo Civil" (AI nº 0283526-32.2010.8.26.0000, rel. Desª Ana Liarte, j. 08/08/2011). (SÃO PAULO, 2019d)

Aqui, é possível reconhecer a sobreposição de um juízo de discricionariedade que se abstém de julgar o problema do direito à moradia violado pelo despejo, o que se dá pela exclusão da necessária ponderação que permitiria aferir em que proporção a remoção requerida seria capaz de obstaculizar o acesso a um direito social de igual vulto. O direito à moradia torna-se então um conceito jurídico vago, retoricamente submetido a uma ordem de valores a partir dos quais o sistema de justiça endossa a exceção executiva para demobilizá-lo, já que, violando o conteúdo do artigo 3º-B, §1.º, da Lei 12.340/2010, reprograma-o para torná-lo extrajurídico e indiferenciável (nem *quaestio facti*, nem *quaestio iuris*).

5.4.2 Sobreposição da reserva do possível ao mínimo existencial

A reserva do possível tem sido um princípio que, na jurisprudência brasileira, é reduzido conceitualmente a uma interpretação[217] que limita a efetividade dos direitos

[217] Segundo Dirley da Cunha Júnior (2016, p. 668), a reserva do possível, sendo noção jurídica importada da Alemanha e criada em um contexto paradigmático de efeitos totalmente diferentes do brasileiro, é naquele país utilizada não como uma justificativa limitante à eficácia imediata dos direitos sociais, mas ao

sociais à existência recursos públicos eventualmente disponíveis para implementá-los, portanto, consequentemente, submetidos à discricionariedade administrativa de uso do orçamento segundo o sistema de prioridades do executivo e do legislativo.

Nas diversas vezes em que o Poder Judiciário é instado a julgar a aplicabilidade imediata de direitos sociais, a mentalidade da reserva do possível, presente de forma bastante relevante na jurisprudência brasileira, quase sempre se apresenta para, discursivamente, antagonizar a noção de mínimo existencial.

Ou seja, o argumento da reserva do possível vai contraditar a indiscutibilidade do dever da administração pública em aplicar recursos que avalizem minimamente direitos de ordem existencial, garantidores de um mínimo de dignidade humana aos seus postulantes. Reserva do possível e mínimo existencial são então princípios que polarizam concepções distintas acerca de como condicionar o poder público a destinar recursos que garantam dignidade humana aos que necessitam do Estado para acessarem direitos existenciais. Sobre a dignidade humana assim lecionam Alexy e Silva (2015).

> A dignidade humana tem precedência sobre possibilidades financeiras quando o mínimo existencial não se vê garantido. Sob essa condição, o Estado é peremptoriamente obrigado a assegurar o mínimo existencial; o indivíduo tem um direito indiscutível a isso, e o tribunal constitucional se vê definitivamente obrigado a condenar o Estado se não cumprir este dever estatal. (ALEXY; SILVA, 2015, p. 177)

A polarização entre reserva do possível e mínimo existencial na jurisprudência é, de fato, o sintoma da dificuldade do Judiciário em equalizar o acesso a direitos socias, na medida em que pesa sobre decisões dessa espécie a existência de disponibilidade de recursos por parte de seu destinatário e a responsabilidade em afetar o orçamento público para além das reais limitações de sua capacidade. Todavia, para Sarlet e Figueiredo (2008) a reserva do possível não pode ser pensada como princípio integrante dos direitos fundamentais, mas verdadeiro elemento de ponderação que vai arrazoar o custo dos direitos não somente em seus limites fáticos e jurídicos, mas também como medida de preservação de sua garantia.

> A reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda a sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflito de direitos, quando se cuidar da invocação - desde que observados os critérios da

valor jurídico do próprio direito e "à razoabilidade da pretensão das pessoas perante o Estado e à sociedade". Já para Sarlet e Figueiredo (2008, p. 29), o referido princípio desenvolvido pela jurisprudência alemã "firmou entendimento no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade", o que dependeria de um exercício de ponderação por parte do julgador para seu justo discernimento.

> proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos fundamentais - da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental. (SARLET, 2008, p. 30)

A reserva do possível deve ingressar na racionalidade da jurisprudência não como um princípio restritivo e limitante (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 31) do mínimo existencial, mas como noção que ajuda a preservar e levar o direito a sério. Uma vez ativada, a reserva do possível não se presta a restringir, mas a adicionar aos julgamentos, segundo Sarlet e Figueiredo (2008, p. 33), critérios parciais de adequação, necessidade e proporcionalidade, o que permite com que, em sua racionalidade argumentativa, o julgador leve em consideração a limitação de recursos da administração pública em materializar direitos sociais.

> [...] a proporcionalidade haverá de incidir na sua dupla dimensão como proibição do excesso e de insuficiência, além de, nesta dupla acepção, atuar sempre como parâmetro necessário de controle dos atos do poder público, inclusive dos órgãos jurisdicionais, igualmente vinculados pelo dever de proteção e efetivação dos direitos fundamentais. Isto significa, em apertadíssima síntese, que os responsáveis pela efetivação de direitos fundamentais, inclusive e especialmente no caso dos direitos sociais, onde a insuficiência ou inoperância (em virtude da omissão plena ou parcial do legislador e administrador) causa impacto mais direto e expressivo, deverão observar os critérios parciais da **adequação** (aptidão do meio no que diz com a consecução da finalidade almejada), **necessidade** (menor sacrifício do direito restringido) e da **proporcionalidade** em sentido estrito (avaliação da equação custo- benefício - para alguns, da razoabilidade no que diz com a relação entre os meios e os fins), respeitando sempre o núcleo essencial do(s) direito(s) restringido(s), mas também não poderão, a pretexto de promover algum direito, desguarnecer a proteção de outro(s) no sentido de ficar aquém de um patamar minimamente eficiente de realização e de garantia do direito. (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 35, grifos nossos)

No caso das remoções forçadas, a capacidade do poder público em prestar atendimento habitacional tempestivo àqueles que serão despejados de suas casas deve ingressar como elemento de ponderação sobre as diversas formas de tratamento do risco. Sempre minimizando maiores prejuízos ao direito à moradia, a reserva do possível torna-se verdadeira limitação fática e também política da atuação do poder público frente à prioritária preservação da garantia do mínimo existencial.

Todavia, no que tange à utilização argumentativa desses dois princípios no acervo pesquisado, o Gráfico 07 aponta que, das 201 decisões selecionadas, 35 pronunciamentos (17,41%) admitiram textualmente a sobreposição simples da reserva do possível ao mínimo existencial; 42 pronunciamentos (20,89%) negaram essa relação de preferência a partir de um exercício de ponderação; e 124 pronunciamentos (61,69%) não aplicaram em seu conteúdo qualquer menção a esses princípios para sopesar acesso à moradia e

necessidade de remoção devido ao risco (ver Apêndice I) [218].

Gráfico 07 – Sobreposição da reserva do possível ao mínimo existencial

Fonte: elaboração da autora

De fato, a submissão do direito à moradia ao mérito administrativo via princípio da reserva do possível, acionado como argumento que ajusta seu deferimento judicial a certas condições orçamentárias do poder público, aparece explicitamente em 17,41% dos pronunciamentos e implicitamente em 61,69% deles. Convém concluir que, neste último caso, o silenciamento acerca desse importante debate, evidente em mais da metade da amostra, também implica na isenção do Judiciário em realizar essa relevante ponderação.

De uma forma ou de outra, diante de justificativas que explicitam textualmente a aplicação da reserva do possível, ou mesmo a referenciam a partir do uso de menções à separação dos poderes ou à prevalência do interesse público sobre situações 'singulares' de despejos, utilizados como razões para a exclusão da obrigação dos Estados e Municípios em promoverem soluções habitacionais às pessoas removidas de seus locais de moradia, a racionalidade que despreza o mínimo existencial em pronunciamentos que oportunizam desalojamentos ou desabrigamentos, sinaliza uma atuação biopolítica do sistema de justiça tendente a associar violação de garantias fundamentais para a proteção do sistema econômico. Vejamos exemplos colhidos junto à jurisprudência fluminense e paulista.

> **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:** O benefício assistencial denominado aluguel social, previsto em decretos estaduais e municipais, destina-se, em regra, a situações de calamidade pública ou de realocação compulsória, decorrentes da implantação de projeto de interesse público ou da remoção de moradores de áreas de risco. Na espécie de que se cuida, a interdição da edificação em que residia a parte autora ocorreu em virtude da construção

[218] O cálculo para a extração das porcentagens incluídas no Gráfico 07 incidiu sobre as 201 decisões presentes na amostra e selecionadas a partir da base de dados descrita no Apêndice B.

> irregular sob o vão de viaduto no subúrbio e da detecção, pelas autoridades municipais, de ligações clandestinas de água, fiação aparente de energia elétrica e de utilização de gás GLP sem as cautelas necessárias, registrado o perigo de incêndios e de danos a pessoas e bens. Diversos imóveis em situação semelhante na mesma localidade. Como asseverado em precedentes deste Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a dificuldade de acesso a uma moradia adequada que afeta um sem número de pessoas e as demais circunstâncias generalizadas apuradas nestes autos não autorizam a intervenção genérica do Poder Judiciário nas políticas públicas pertinentes, sob pena de violar princípios constitucionais que, em última análise, visam a assegurar o direito à moradia e outros direitos fundamentais assegurados na Carta Política, como o Princípio da Separação dos Poderes. (RIO DE JANEIRO, 2020b)

> **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:** No particular do Direito à Moradia, sendo utópica a construção de casas para todos no tempo desejável, exige-se do Poder Público a elaboração de programas habitacionais para a população de baixa renda e a concessão de auxílios, na forma e limites legais, certo de que os recursos para uns e outros, construções e auxílios, guardam direta relação, de tal modo que mais auxílios representam menos moradia. (...) Se a remoção das tendas das ruas ou de casebres recentes de áreas de risco gerarem para tais cidadãos direito de preferência sobre os demais necessitados, a consequência será a inviabilização do programa pelo favorecimento de uns em detrimento de outros carentes em igual medida. (RIO DE JANEIRO, 2020d)

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** O requerido não pode consubstanciar sua pretensão fundado em bases teóricas que não mais se sustentam, como as concepções dirigentes dos textos constitucionais que já ruíram como reconhece o seu próprio idealizador no aspecto jurídico, a impor miríades de obrigações sociais e econômicas a um estado orçamentariamente limitado. Ademais, o interesse público não é passível de transigência. (SÃO PAULO, 2019f)

O princípio da reserva do possível, utilizado para validar a inação do Poder Público em termos de sua competência para mobilizar recursos que garantam dignidade habitacional às famílias despejadas de áreas de risco, termina por ser porta de entrada de um discurso que, junto ao Judiciário, confirma o risco como uma produção biopolítica. Prioriza as funções econômicas do Estado, ainda que à custa de uma opção valorativa que, grosso modo, desarticula o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, textualmente consistente na erradicação da pobreza e da marginalização e na redução das desigualdades sociais e regionais, assim sujeitando tal escopo prioritário, enraizado no princípio da dignidade da pessoa humana, a um outro *éthos*, mais adequado a preceitos de natureza econômica e orçamentária: “Em um cenário de extrema concentração da propriedade, como é notório nos países do sul-global, não fica difícil compreender o serviço que prestam tais ideias dominantes” (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2016, p. 40).

Os resultados da pesquisa jurisprudencial compatíveis com 17,41% dos pronunciamentos onde explicitada a preponderância da reserva do possível como fator limitante para a efetivação do direito à moradia e, ainda, 61,69% de decisões que não

recorrem a qualquer discussão nesse sentido, mas a tangenciam via acionamento de princípios como o do mérito administrativo, é dado capaz de revelar, ao menos no que concerne à amostra analisada, que o Poder Judiciário, uma vez sem comprovação indubitável da inexistência de recursos públicos para todas as garantias sociais que possam manter um mínimo de dignidade existencial para todas as pessoas, mobiliza uma retórica jurídica que utiliza genericamente a reserva do possível como argumentação compatível com a proteção prioritária do interesse público, frequentemente escudada pela vedação da invasão de competências e da separação de poderes,

Em um país marcado por desigualdades sociais extremas, como é o caso do Brasil, a definição de limites quanto à abrangência de direitos sociais confirma a opção da jurisprudência em sancionar o paradoxo biopolítico em sua feição negativante, portanto abarcando uma ideologia autoritária que submete direitos sociais conquistados à necessidade de criação de um ambiente competitivo que contemple a realidade necropolítica de que algumas vidas, necessariamente, serão deixadas para trás.

5.4.3 Acesso à moradia via esquemas de mercado

As decisões que removem pessoas de áreas de risco e que apresentam como solução de continuidade habitacional para as pessoas despejadas de suas casas o acesso a programas habitacionais via operações de financiamento bancário ou mesmo o seu provimento temporário com aluguel social a partir do estoque residencial disponível, são aqui considerados como soluções de acesso ao direito social à moradia a ser provido por esquemas de mercado.

O Gráfico 08, a seguir, aponta tal relação de reapropriação produtiva do acesso à moradia pelo mercado na maioria das 201 decisões selecionadas. Os dados apresentados evidenciam 83 pronunciamentos (41,29%) articulados expressamente com esse tipo de solução; 26 pronunciamentos (12,93%) que deixaram de recorrer a estratégias de mercado, associando portanto o problema da moradia de risco à situação material de inconsistência das políticas públicas vigentes nas distintas realidades do país; e 92 pronunciamentos (45,77%) não aplicaram esse tipo de problematização, passando ao largo de questões como a de assistência habitacional pós-remoção (ver Apêndice I) [219].

[219] O cálculo para a extração das porcentagens incluídas no Gráfico 08 incidiu sobre as 201 decisões presentes na amostra segundo a base de dados descrita no Apêndice B.

Gráfico 08 – Acesso à moradia via esquemas de mercado

Fonte: elaboração da autora

Seja quando 41,29% dos pronunciamentos analisados textualmente se referem a esquemas de consumo da moradia via mercado (financiamentos bancários ou mercado de aluguéis), seja quando 45,77% silenciam a esse respeito, o direito à moradia subjacente à remoção, ao menos na amostra jurisprudencial analisada, tornou-se um tipo de garantia cuja realização é submetida ao prolongamento de uma gestão econômica de seu acesso. Corroboram com a ideia dominante de que o acesso ocorre na medida direta da renda extraída do trabalho, pondo em destaque uma relação limítrofe entre direito e fato: o direito constitucionalmente positivado de ter acesso a um lugar para morar e o fato de obtê-la desde suas determinâncias políticas e econômicas.

A jurisprudência passa então a operar como um mecanismo de reajuste, atuando em prol de uma normalidade organizada a partir da produção de discursos e práticas por meio das quais o mercado é a grande alavanca de acesso a direitos. Por essa racionalidade, opera-se uma submissão à lógica securitária de produção de um certo equilíbrio global *a posteriori* (BAZZICALUPO, 217, p. 85), onde a população removida vai se adequar, em termos mais corretivos e normalizantes aos já habituais esquemas de produção de uma naturalidade economicamente produzida de que o acesso ao direito à moradia deve estar sustentado no direito à propriedade privada e devidamente regulado segundo as necessidades do capitalismo.

Nessa análise ascendente – que parte dos micro mecanismos normalizantes de produção de condutas até encontrar no direito o grande aparato de sua justificação –, entra-se em contato com a dimensão constituidora de uma racionalidade judicial que vai se pautar pela produção de políticas públicas que organizam socialmente a vida e, consequentemente o acesso à moradia, a partir de sua capacidade produtiva em prol das

necessidades do mercado. Notabilizam-se efeitos de poder que são, antes de tudo, biopolíticos, já que prescrevem a apropriação produtiva e lucrativa do corpo para o trabalho (FOUCAULT, 2005, p. 38), operando neles uma disciplina em dimensão estatal (FOUCAULT, 2005, p. 298), produzindo desejos e centralizando o adestramento do trabalhador para a saciedade da necessidade humana de morar não como contrapartida à dignidade humana que lhe é inerente e irrenunciável, mas à propriedade privada, conquistada através da remuneração de sua força de trabalho. Na mesma medida em que universalizam essa forma de acesso prioritário à terra, neutralizam os que são postos para fora desse campo que se pretende universal (FOUCAULT, 2005, p. 291).

Enquanto o executivo cristaliza o acesso à terra pela via do esforço pessoal, o judiciário "confirma a exceção executiva" (THEODORO FILHO, 2011, p. 314), criando "espaços biopolíticos" (THEODORO FILHO, 2011, p. 316), ao deixar de oferecer uma solução de satisfação tempestiva às pessoas removidas de suas casas, sujeitando-as às cominações vagas e indetermináveis de soluções habitacionais postas em curso pelo abrigamento provisório, aluguéis sociais com prazo de expiração e colocação em filas de financiamentos bancários que não consideram os impactos dessa solução no orçamento de famílias que já convivem com pobreza e precariedade. Nesse sentido, encontramos amostras colhidas junto aos tribunais de Minas Gerais[220] e Santa Catarina.

> **Tribunal de Justiça de Minas Gerais:** É certo que a família, ainda que inscrita nos programas municipais de habitação, a depender da natureza e abrangência do programa, pode ou deve verter recursos para a aquisição de nova moradia; no entanto, caso verta recursos, os financiamentos serão subsidiados, o que reduz enormemente o valor dispendido para a compra de novo imóvel. Esta se nos parece a solução mais adequada para enfrentar situações de moradores em área de risco, tendo em vista que, por um lado, livra essas famílias do risco que correm, e, por outro, resguarda o efetivo acesso das famílias à nova moradia, e assegura, ao mesmo tempo, a consecução do princípio da dignidade da pessoa humana. (MINAS GERAIS, 2018)
>
> **Tribunal de Justiça de Santa Catarina:** Ademais, o recebimento da nova casa exige o cumprimento de requisitos bem delineados em várias esferas administrativas e não pode ser concedido apenas com base no direito abstrato à moradia. Da mesma forma, não há como reconhecer o direito provisório à casa ou aluguel social, que, novamente, obedecem diversos critérios estabelecidos administrativamente. A previsão constitucional do direito à moradia não autoriza, por si só, o assentamento provisório como condição a efetivação da política pública – cabe à municipalidade implementá-la com vistas à melhor organização urbana no exercício da atividade administrativa. (SANTA CATARINA, 2019)
>
> **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:** Ademais, a própria autora refere na inicial que está devidamente inscrita em programa habitacional e o réu não o nega, asserindo que a demandante não foi contemplada no programa "Minha Casa Minha Vida" por não preencher algumas exigências da Caixa Econômica

[220] Jurisprudência do ano de 2018 que firma tese em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas.

> Federal. Desta feita, depreende-se que a vulnerabilidade da autora é social, e não decorrente de situação temporária por caso fortuito ou força maior, devendo ser amparada por outras políticas públicas e programas assistenciais, uma vez que o requisito para pagamento de aluguel social não está configurado" (fl. 103). Não por outro motivo, aliás, este Tribunal, ao apreciar demandas análogas, tem assentado que o aluguel social tem por escopo atender, por tempo determinado ou determinável, famílias desamparadas em razão de evento extraordinário, expostas a situação de vulnerabilidade temporária. (RIO GRANDE DO SUL, 2019c)

Esse discurso individualista, enraizado na ética liberal e pautado na intervenção em situações de moradia precária via oferta focada na compra e venda de unidades residenciais, com aporte de financiamentos bancários capturados por estratégias de rentismo, termina por *cooptar* o Judiciário, nele institucionalizando a dimensão mercadológica de um direito social. A ação de cooptação do Judiciário como um local de reprodução da exceção executiva é assim explicada por Wilson Theodoro Filho:

> Por cooptação quer-se dizer que, apesar de o poder judiciário não estar nem institucionalmente nem materialmente submetido aos ditames executivos, ele opte na maior parte das suas decisões por autorizar a exceção promovida pelo poder executivo. Se o grau de cooptação for tão intenso a ponto de que a maior parte das situações de exceção implementadas pelo executivo seja "automaticamente" convalidada pelo poder judiciário, então o poder executivo poderá ser considerado, de fato, como soberano, e a autoridade judiciária, de fato, como inexistente (THEODORO FILHO, 2011, p. 314)

A cooptação do Judiciário também pode resultar de "pressões sociais não emanadas do poder executivo em si" (THEODORO FILHO, 2011, p. 314), e isto acontece quando se entende juridicamente aceitável a remoção sem o oferecimento de alternativas habitacionais concretas, justificadas por uma espécie de moral coletiva que impõe a necessidade de preservação da ordem pública civil e urbanística, da sanidade do meio ambiente, da preservação estética e higienizante de equipamentos públicos, e da integridade do espaço urbano. Vejamos exemplo da jurisdição amazonense:

> **Tribunal de Justiça do Amazonas:** E, para a consecução de tais finalidades, detém o Poder Público ampla discricionariedade, aplicando as verbas de seu orçamento de acordo com as estratégias que definir e nas áreas que considerar prioritárias. (...) O controle dos atos discricionários pelo Poder Judiciário deve ser visto com extrema cautela, a fim de que uma escolha legítima do Poder Público não seja considerada ilegal tão somente por não se concordar com os valores morais ou fundamentos invocados para tanto, quando estes são admissíveis perante a sociedade. (AMAZONAS, 2019c)

Outra estratégia discursiva utilizada para erodir o alcance universal do direito à moradia é a frequente colonização de seu sentido por uma gramática que qualifica como "invasor" aquele que deturpa os esquemas de acesso oferecidos pelo mercado. Materializa-se pela recorrência do registro das ocupações precárias em uma ordem moral e policialesca que movimenta o que Laura Bazzicalupo (2017, p. 42) afirma ser a função

normalizante de uma prática heterogênea, detentora de seu próprio aparelho de saber e de seus próprios discursos e registros históricos e "que está no âmago da biopolítica".

5.5 Decisões selecionadas conforme o registro da remoção em uma ordem moral e policial

Quando Foucault assinala o acontecimento histórico consistente em uma mutação na racionalidade política operacionalizada na contemporaneidade, ele aponta para uma atualidade estatal firmada numa nova razão de Estado, não mais centrada no aumento artificial de suas forças internas, mas na adequação dessa artificialidade, outrora criada, a uma naturalidade imposta pelas necessidades da própria sociedade. Impõe-se, na visão do autor, um tipo de *governamentalidade* que leva em conta a defesa da sociedade em suas práticas econômicas, gestão da população segundo suas necessidades liberais e policiamento de condutas eventualmente deslocadas dessa racionalidade liberal.

A sociedade civil, correlato necessário dessa técnica de Estado contemporânea, passa a exigir, para Foucault (2008a, p. 470), o exercício justaposto de um poder positivo que possibilite a regulação do fluxo de uma naturalidade muito própria de um *deixar fazer*, mais útil aos problemas econômicos concretos de um tipo de gestão liberal – que passa a requerer do Estado, mais que soberania e disciplinamento, uma certa *condução de condutas*, uma certa manipulação da realidade que também, em sua face mais negativa, impeça e reprima desarticulações e ilegalismos (FOUCAULT, 2008a, p. 476).

No caso do direito à moradia, é possível identificar, no Brasil, a interferência dessa racionalidade, profundamente afetada pelas transformações do sistema capitalista, identificada pela desarticulação contemporânea do poder de polícia (FOUCAULT, 2008, p. 476), expressão de um poder securitário que, ao mesmo tempo, positiva o crescimento do Estado e interrompe o curso de expressões contrárias à sua lógica econômica.

Para se adentrar nas particularidades desse tipo de *condução de condutas*, com vistas a localizar registros policialescos e moralizantes presentes na amostra jurisprudencial pesquisada, optou-se por identificá-los desde os elementos que constituem as demandas. Primeiro a amostra foi analisada em relação aos sujeitos litigantes que figuram nos recursos, tanto no polo ativo, quanto no polo passivo, o que se fez com vistas a identificar a autoria dos argumentos deduzidos[221] e, minimamente, individualizar a

[221] Embora o procedimento arquegenealógico não busque identificar a autoria dos enunciados, mas o sistema de regras próprios de uma determinada prática discursiva e social, evidenciando como os objetos

performance processual de cada um. Depois fez-se um levantamento da tipologia dos riscos, na medida em que acionados como significantes higienizantes prioritários para justificarem pedidos de remoção. Por fim, buscou-se na amostra o aparecimento de enunciados como “poder de polícia”, “invasor” e “ordem pública” mobilizados para explicarem a presença de motivos ‘relevantes’ para a concessão dos despejos.

5.5.1 Decisões selecionadas conforme os sujeitos litigantes

Na amostra analisada, foram identificados 04 atores distintos (administração pública; pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; Ministério Público e Defensoria Pública). O Gráfico 09 indica que, das 201 decisões selecionadas, a administração pública, seja na pessoa do Município, do Estado ou suas Autarquias, figurou como polo ativo em 91 demandas (45,27%). Pessoas físicas figuraram na condição de recorrentes em 78 demandas (38,8%). Pessoas jurídicas de direito privado, personificadas sobretudo por associações de moradores, apareceram em 06 demandas (2,98%). O Ministério Público ocupa o polo recursal ativo em 09 demandas (4,47%). Já a Defensoria Pública é autora de 17 recursos (8,45%) (Ver Apêndice J) [222].

Gráfico 09 – Sujeitos litigantes (recorrentes)

Fonte: elaboração da autora

do discurso são formados e, entre si, ingressam numa espécie de disputa de poder que é uma disputa pela verdade, não se desprestigia o lugar de onde se fala, ou de onde se produz a atividade enunciativa: “o domínio do qual certas figuras e certos entrecruzamentos indicam o lugar singular de um sujeito falante e podem receber o nome de um autor” (FOUCAULT, 2012, p. 150).

[222] O cálculo para a extração das porcentagens incluídas no Gráfico 09 incidiu sobre as 201 decisões presentes na amostra e selecionadas a partir da base de dados descrita no Apêndice B.

Quanto aos que figuraram no polo passivo dos pronunciamentos analisados, o Gráfico 10 aponta que, das 201 decisões selecionadas, a administração pública figurou como recorrida em 65 demandas (32,33%). Pessoas físicas figuraram nessa condição em 35 recursos (17,41%). Pessoas jurídicas de direito privado, em 33 demandas (16,41%). O Ministério Público ocupou o polo recursal passivo em 60 recursos (29,85%). Já a Defensoria Pública foi ré em 08 demandas (3,98%) (Ver Apêndice J)[223].

Gráfico 10 – Sujeitos litigantes (recorridos)

Fonte: elaboração da autora

A maioria das decisões selecionadas representaram maior presença, como autores dos recursos, de pessoas físicas (78 recursos) e da administração pública (91 recursos). Juntas, elas figuraram como recorrentes em 169 demandas, ou seja, 84,07% dos casos analisados. Quanto à posição de recorridos, essa proporção de maioria se divide entre pessoas físicas e jurídicas (68 recursos), administração pública (65 recursos) e Ministério Público (60 recursos), as três somando, em conjunto, presença dominante em 193 julgados e atingindo uma proporção de 96,01% das demandas.

5.5.1.1 Defensoria Pública

A Defensoria Pública, ao menos no universo da amostra intencional, apresentou fraca atuação, figurando no polo ativo em 17 demandas e em 08 delas no polo passivo. Em praticamente todos os recursos nos quais foi parte, o órgão atuou para questionar os

[223] O cálculo para a extração das porcentagens incluídas no Gráfico 10 incidiu sobre as 201 decisões presentes na amostra e selecionadas a partir da base de dados descrita no Apêndice B.

procedimentos das remoções tais como requeridos pela administração pública ou pelo Ministério Público. Na maioria dos casos, argumentou-se sobre a necessidade de se condicionar a remoção ao concomitante oferecimento de solução habitacional concreta às pessoas removidas, assim manifestando entendimento de que não se poderia desprezar a preponderância do direito à moradia, consubstanciado no princípio do mínimo existencial e sua alta relevância em relação ao argumento de limitação administrativo-financeira pensada a partir da reserva do possível.

A amostra que ilustra esse ponto de vista é aquela que se refere aos argumentos deduzidos pela Defensoria Pública, em agravo de instrumento que interpôs contra o Ministério Público, acolhido e provido pela jurisdição paulista. Para tentar obstaculizar uma remoção deferida em primeiro grau de jurisdição, com determinação de alojamento das famílias atingidas pela medida em abrigo provisório, a Defensoria Pública ali arrazoou sobre a necessária aplicação da Lei Federal 12.340/2010, com a aplicação estrita das cautelas previstas naquela norma e então desconsideradas pela medida liminar hostilizada no recurso. Apontou-se nos autos sobre a presença de laudos desatualizados; imprecisão da área da remoção; ausência de participação da comunidade nos processos decisórios; inconsistência da solução habitacional oferecida pós-remoção e, por outro lado, a possibilidade de resolução do problema pela via da regularização fundiária.

Embora longa, a referência ao achado jurisprudencial encontrado junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo é necessária, dada a sua riqueza em acionar todo um parâmetro normativo capaz de remobilizar o conteúdo da norma jurídica em prol da proteção social a garantias fundamentais constitucionalmente delineadas e, por conseguinte, reequilibrar as relações de poder que estão sempre a ameaçar a consistência do direito com a superficialidade e a banalização do extraordinário.

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Daí o agravo, no qual a Defensoria Pública alega a ausência dos requisitos para a concessão da liminar. A ação sob análise é baseada em laudo desatualizado, datado de 2014, genérico, confeccionado exclusivamente para auxiliar os municípios na elaboração de políticas públicas. A fragilidade do laudo afasta a probabilidade do direito. Diante do tempo transcorrido desde a produção do laudo, também não se sustenta a alegação de urgência ou de iminência de risco. A remoção das comunidades figura nos relatórios técnicos como uma das muitas recomendações para a eliminação do risco, a mais excepcional dentre elas. Há medidas menos drásticas a serem tentadas, como a execução de serviços de limpeza e recuperação, plantio de vegetação rasteira para proteção de taludes ou encostas naturais, construção e manutenção de sistemas de drenagem, estruturas de contenção, etc. O art.3º-B da Lei 12.340/10 determina que, nos casos de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamento de grande impacto, o município deverá adotar providências para a redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, somente quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento

> dos ocupantes em local seguro. Para a remoção dos ocupantes de área de risco é necessário, no mínimo, a elaboração de laudo técnico que ateste o risco e descarte a suficiência de outras medidas para enfrentá-lo; a observância do devido processo legal e o respeito ao direito de moradia. O laudo apresentado pelo Ministério Público não coloca a remoção como medida urgente a ser tomada. Evidente o perigo de irreversibilidade do provimento antecipado, pois a determinação de retirada das pessoas, ainda que sem a demolição das casas, culminará, na prática, em perda da moradia em razão da ocupação por terceiros, fato comum nas comunidades de baixa renda. A medida liminar ofende o princípio da razoabilidade / proporcionalidade. A inicial é inepta, pois não delimita com precisão a área de abrangência da ação o Ministério Público não instruiu a inicial com fotos de satélite, plantas e laudo atualizados, assinados por profissional habilitado (engenheiro ou arquiteto-urbanista), também não apresentou mapas legíveis e de qualidade suficiente para a identificação dos lotes e construções abrangidos pela pretensão, de modo que a área sub judice permanece incerta. A liminar deverá ser suspensa, pois, desconhecidos os limites da área em litígio, há risco de terceiros verem suas casas atingidas indevidamente. Devem ser observadas as orientações existentes sobre a solução pacífica dos conflitos que envolvam despejos forçados, como aquelas contidas no Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no Comunicado nº 199/2014 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Antes do despejo, deve ser tentada uma solução amigável para o caso, por meio de designação de audiência de tentativa de conciliação entre as partes, moradores da área e a Defensoria Pública. A ocupação dos imóveis em questão decorre da total falta de alternativa habitacional. A desocupação deve ser condicionada à apresentação de alternativa habitacional aos moradores, como inserção em programas habitacionais definitivos, sob pena de violação do mínimo relativo ao direito de moradia assegurando pelo art. 6º da Constituição Federal e por diversos tratados de Direito Internacional dos quais o Brasil é signatário. O art.39 da Lei Federal 13.465/17 assegura a realocação dos ocupantes de área de risco que não comporta regularização. O reassentamento deve ser feito em local próximo a equipamentos públicos, conforme art. 4º, inc. X, da Lei 9.394/96. (SÃO PAULO, 2019j)

Os argumentos levantados pela Defensoria Pública que, em geral, foram os mesmos mobilizados e acolhidos nos 8,95% dos pronunciamentos que revogaram as remoções outrora deferidas devido à inconsistência das soluções habitacionais oferecidas às pessoas despejadas, podem ser pensados como aqueles que questionam os procedimentos adotados, redirecionando a maneira tradicional de pensá-los. Sendo útil, dada a sua raridade e oposição em relação à maioria dos pronunciamentos presentes na amostra, ele termina sendo bastante eficiente em demonstrar, pelo lado da reafirmação de garantias fundamentais, como, por outro lado, torna-se corriqueiramente produzida e normalizada a exceção dentro do direito.

O tratamento da causa remocionista, segundo os critérios de correção adotados na amostra jurisprudencial acima retratada, balizados de acordo com as normas legais que referenciam a concessão de medidas daquela espécie, revela – tendo em vista o percentual das 91,04% decisões presentes na amostra que confirmam despejos sem necessariamente conectá-los a soluções seguras de moradia, sequer fazendo referência às Leis 12.608/12

e 12.340/10 –, como se dá o modo de produção de um discurso jurídico que, em prol da exceção, associa medidas de remoções a preceitos econômicos e securitários.

5.5.1.2 Administração Pública

A partir desses esquemas que, para além da capacidade prescritiva do direito, também disciplinam, vigiam, corrigem, normalizam, calculam, governam, aceitam, gerenciam, etc., a administração pública, quase sempre representada na figura de municípios recorrentes, em praticamente todas os casos analisados, reivindicou em favor de si a sua incapacidade orçamentária em realizar obras de eliminação, fiscalização e controle das áreas de risco, bem como a impossibilidade de arcar como o ônus da remoção e de executar eventuais reassentamentos de seus moradores.

Exemplo que se repetiu na pesquisa foi o de busca pela cessação de pagamento de auxílio habitacional configurado em aluguel social por parte da administração pública. Na maioria dessas demandas reproduz-se o exemplo colhido junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo, onde o Município de Itapecerica da Serra apela de sentença proferida em ação de obrigação de fazer, na qual condenado o poder público ao pagamento de auxílio moradia no valor de R$ 500,00 mensais, até alojamento definitivo em unidade habitacional emergencial, em favor de família despejada de área sujeita a escorregamentos.

Na referida amostra, o Município alega limitação temporal, respaldada em norma local, para pagamento do benefício, bem como o fato da escassez de recursos municipais para a concessão do auxílio que, uma vez judicialmente imposto, afrontaria o princípio da reserva do possível e da separação dos Poderes. No exemplo, ratificado o despejo administrativo com o reconhecimento, por maioria dos votos, da obrigatoriedade de pagamento de aluguel social até posterior reassentamento da família removida, assim registrou-se dada racionalidade deduzida em voto vencido.

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** A autora ocupava área pública e teve de desocupá-la, ante os riscos físico, social e ambiental verificados pela administração. O município adotou as medidas necessárias para atender os ocupantes do local e incluiu em programa de auxílio social emergencial, consubstanciado no pagamento de alugueres, as famílias afetadas pela desocupação. No entanto, a situação se estabilizou, o caráter emergencial do benefício cessou com o passar dos anos (já transcorram quase doze anos desde a desocupação), o decreto não mais subsiste e não se entrevê fundamento de fato e de direito para o pagamento pleiteado. É medida, no mais, que representa assistência a uma restrita parcela da população em detrimento de outros que igualmente necessitam sem possibilidade de atendimento pelo município de auxílios dessa e de outras naturezas. (...) O art. 6º da CF, que assegura o direito

> social à moradia, veicula norma de caráter programático e eficácia limitada, que orienta a atuação do ente público, mas não confere direito material amplo e incondicionado ao jurisdicionado; trata-se de direito que deve ser materializado através da adoção de políticas públicas, de acordo com a conjuntura político-econômica do ente público, e não por imposição do Poder Judiciário. (SÃO PAULO, 2020f)

O voto vencido ora transcrito, ao resgatar a faticidade de um despejo ocorrido há 12 anos, em relação ao qual nenhuma solução habitacional permanente foi oferecida, salvo o aluguel social, deixa clara a incapacidade do Poder Judiciário em lidar com um tema que, embora seja de direito, resta engessado frente às determinâncias que o condicionam politicamente. Amarra-se então à dinâmica da crise que gera o problema habitacional ostentado na demanda por moradia, que chega ao conhecimento do sistema de justiça já devidamente filtrado, controlado, disciplinado, normalizado pelo poder político, fazendo com que, contraditoriamente, o Estado de direito tolere desigualdades em nome do bom funcionamento da economia.

Nesses processos de controle e filtragem, as condições de vida das pessoas interessam na medida em que elas podem ser capturadas por uma economia de funcionamento, equilíbrio e segurança do corpo social como um todo. São nesses "pontos privilegiados" que, para Foucault, o racismo é invariavelmente acionado para a calibragem homeostática desse equilíbrio securitário que vai funcionar como "princípio de eliminação, de segregação e, finalmente, de normalização da sociedade" (FOUCAULT, 2005, p. 73) e vai organizar a vida segundo dispositivos de gestão das funções econômicas do Estado, ainda que para isso seja necessário afastar o direito.

> Não se trata, por conseguinte, em absoluto, de considerar o indivíduo no nível do detalhe, mas, pelo contrário, mediante mecanismos globais de equilíbrio, de regularidade; em resumo, de levar em conta a vida, os processos biológicos do homem-espécie e de assegurar sobre eles não uma disciplina, mas uma regulamentação. (FOUCAULT, 2005, p. 294)

No campo dessa racionalidade, a normatividade jurídica cede lugar a uma razão que é securitária, isto porque precisa acionar práticas e discursos que, no contexto da produção de políticas públicas de moradia, produzem espécie de corte biopolítico produtor de uma ordem urbana estatisticamente parametrizada por uma regulação de conjunto que se mostra bem nítida no trecho da jurisprudência fluminense, na qual, em recurso de apelação, o Estado do Rio de Janeiro se insurge contra obrigação imposta de pagar aluguel social à família removida de área de encosta.

> **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:** Sustentou que a política pública de promoção do direito à moradia está sujeita a mudanças de rumo, adequações e até mesmo extinção, segundo a realidade fática e orçamentária do ente estadual, de modo que os direitos sociais devem ser atendidos, precipuamente,

> nos termos definidos pela esfera política democraticamente eleita, não cabendo, como regra, intervenção judicial. Acrescentou que tal direito pode ser atendido de diversas formas, variáveis no tempo e no espaço, sendo certo que não é o Judiciário o ator mais recomendado a dizer qual a mais correta, mormente em detrimento da opção feita por aquele que tem a legitimidade democrática e o conhecimento técnico para tanto. Ponderou que busca adimplir o direito social à moradia não só por meio do auxílio em foco, mas também através de uma série de medidas das quais se destaca a construção de moradias populares, de sorte que a opção do governante por extinguir o referido benefício assistencial é válida e, diante da gravíssima crise econômica pela qual passa o Estado do Rio de Janeiro, significa que o Governo priorizará o atendimento do direito social à moradia através de outras políticas públicas e que o montante pecuniário até então gasto será aplicado em outras áreas igualmente fundamentais, como saúde educação e segurança pública. (RIO DE JANEIRO, 2019a)

Esse discurso biopolítico racista, como observado por Foucault, disseminado sobretudo nos Estados capitalistas modernos (FOUCAULT, 2005, p. 312), apresenta esquemas de organização e funcionamento cujo regime de verdade é operacionalizado para a produção de efeito de equilíbrio de uma certa universalidade (FOUCAULT, 2005, p. 280). A segurança, como valor que opera nesse tipo de governamentalidade pela economia, vai classificar a universalidade da população (BAZZICALUPO, 217, p. 42) segundo uma lógica administrativa de custo-benefício[224]. Não sendo concentrada como a disciplina, é difusa, indefinida, exercendo um tipo de normalização que não atende a modelos prévios, mas adapta-se a "um número significativamente estatístico" (BAZZICALUPO, 217, p. 42). Seu princípio de racionalidade, mais que a contenção do abuso, é a limitação do excesso.

5.5.1.3 Pessoas físicas

Entre as pessoas físicas recorrentes, a maioria dos pleitos recursais referiram-se à alegação de obrigação dos municípios em arcarem com uma solução habitacional pós-remoção, a exemplo de colocação prioritária em programas habitacionais, prorrogação de pagamento de aluguel social ou viabilidade de reassentamento em locais próximos à antiga moradia. Também mencionada a falta de planejamento de ações realizados sem

[224] Relação de custo-benefício que vai encontrar no mercado a sua episteme, seu dispositivo, o lugar de veridição de suas formas de condução e governo econômico da população e que, nas palavras de Rubens Casara, "são propícios à eliminação das regras e dos princípios que pautavam o jogo democrático, pois apontam para a possibilidade de um "governo de pessoas" (de um governo submetido a um "messias") em detrimento do modelo de um governo submetido a leis adequadas ao projeto constitucional. Como os "messias" agem sem mediações ou limites, não há mais espaço para as estratégias de "separação de poderes", contenção do arbítrio ou para o respeito aos "direitos fundamentais" (CASARA, 2017, n.p).
.

considerar o modo de vida, gastos regulares e despesas com transporte que passariam a onerar as famílias com o realojamento. Em relação às fragilidades dos reassentamentos que recorrem à solução de transferência da comunidade removida para programas habitacionais, registre-se situação achada em pronunciamentos do Rio Grande do Sul.

> **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:** Narra que na moradia habitam, há mais de 60 anos, uma pessoa idosa (Cecília), um filho e uma neta, conforme o relatório de vistoria. Informa que Cecília foi beneficiada em 2014 pelo programa Minha Casa Minha Vida, sendo contemplada com uma unidade residencial no Loteamento Vila Nova, porém, por motivos de ordem pessoal, abandonou a residência, retornando para a área de risco, conforme narrado na exordial da ACP. (RIO GRANDE SUL, 2020)

> **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:** Por isso, havendo a presença do "periculum in mora", impositiva a manutenção da decisão singular que deferiu a tutela de urgência para fins de remoção imediata da moradia, com a realocação da família que ocupa a referida área de risco, bem como a demolição da respectiva casa para evitar novas ocupações nessa localidade, pois evidente a precariedade e a situação de urgência no caso em apreço. Observo, a propósito, e à guisa de recomendação/sugestão, que, em linha de princípio, a remoção da família, se outro local não houver, poderia se dar exatamente para aquela residência que coube por sorteio à [identificação omitida], por meio da Parceria firmada do Município com o Governo Federal, através do Programa Minha Casa Minha Vida, cujo termo de contrato foi assinado em maio de 2013 (informação na exordial - fls. 20 e 48). Até porque a justificativa apresentada para a sua permanência na área de risco – falta de adaptação à localidade de [nome omitido] por ser distante e possuir armazéns na região que são muito caros -, conforme informação dos servidores do Ministério Público ao fazerem a vistoria (fls. 23 e 57) – não se sustenta, considerados os valores em jogo – risco à vida a que se contrapõem razões de comodidade. (RIO GRANDE DO SUL, 2019a)

O direito inquestionável à moradia digna; os limites e possibilidades da política habitacional do país, como importante indicador para se pensar a questão do reassentamento; a preservação dos modos de vida das pessoas atingidas; a estética de um lugar de moradia que respeite as existências singulares e coletivas outrora já territorialmente enraizadas, etc., são todos argumentos que podem ser pensados como virtualidades que apresentam, no campo discursivo das remoções, outros pontos de vista, e que Henri Lefebvre (2006) identifica em uma dimensão de produção do espaço como aquela que se refere à dimensão do espaço percebido[225]. Ou seja, é a produção material

[225] Henri Lefebvre cita três dimensões em uma nova dialética de três elementos que conformam uma tríade contraposta a um tipo de visão monolítica de representação do espaço. O filósofo francês sugere que a produção do espaço deveria ser pensada não em uma, mas em três dimensões que, juntas, formariam um esquema estrutural, uma rede de relações complexas que se produzem e reproduzem coligadas ao mesmo contexto. Um esquema triádico que se explicaria em uma figura tridimensional; três momentos pareados sobre os quais não se impõe qualquer hierarquia e linearidade e que se relacionam dinamicamente entre si, mas que também negam-se reciprocamente. Além da primeira dimensão do espaço percebido, outras duas são pensadas por Lefebvre: a segunda, a da representação do espaço, do modo de produção dominante, da produção de conhecimento formal relativa ao *espaço concebido*; a terceira, a que reafirma a irrupção existencial do vivido através das imagens e dos símbolos, da arte que tenta imaginar o espaço e dele se apropriar produzindo os significados do *espaço vivido* (LEFEBVRE, 2006).

do *espaço percebido*, que vem a ser aquela que se refere à realidade cotidiana sobre a qual incide o emprego do tempo, modos de vida, percursos e deslocamentos diários, espaços de trabalho e lazer coesos, mas nem sempre coerentes, é hierarquizada pela jurisprudência em uma dimensão de produção que a reduz a uma única representação, assimilada como mera 'comodidade'.

5.5.1.4 Ministério Público

Levando em conta a proporção de que 91,04% da amostra total trouxe pronunciamentos que confirmaram medidas de despejo, em sua imensa maioria repetindo a racionalidade do pronunciamento de 1º grau de jurisdição, tal dado permite deduzir que a presença do Ministério Público na posição de recorrido em 29,85% das demandas e de recorrente em 4,47% delas, denota uma ação performativa da instituição em prol das remoções, como modelo interpretativo único de solução do problema habitacional qualificado pelo risco. Na maior parte dos pedidos de remoção, o órgão motivou como causa de pedir para o despejo matéria urbanística ou ambiental, a exemplo da obrigação da administração pública em proteger a ordenação territorial ou a preservação de áreas de proteção permanente dos municípios, ainda que em detrimento da causa habitacional.

Em boa parte do acervo pesquisado, não se observou que o Ministério Público tenha condicionado seus pedidos à construção de soluções habitacionais concretas, tampouco levado em conta o fato de que a remoção em si poderia representar o acirramento da condição de precariedade já vivenciada pela população destinatária da medida pleiteada. A solução de situações de lesão ao direito à moradia, como aquela qualificada pela condição do risco, mobilizada a partir desse paradigma corretivo acenado muitas vezes pelo Ministério Público no conjunto da amostra jurisprudencial pesquisada, acha-se muito bem ilustrada no trecho que ora se transcreve.

Trata-se de jurisprudência de São Paulo, na qual o *parquet*, inconformado com decisão de primeiro grau que lhe negou pedido de remoção imediata de uma comunidade instalada em área de risco[226], moveu agravo de instrumento que restou improvido, com

[226] Essa referência jurisprudencial está elencada nos 8,95% da amostra da pesquisa como aquela que integra o número de pronunciamentos que rejeitaram o pedido de remoção judicialmente deduzido. Trata de decisão que, em sede de ação civil pública movida contra o Município de São Paulo, negou liminar na qual requerida pelo Ministério Público de São Paulo a remoção imediata de famílias residente em áreas de risco, tendo sido contestada por meio de agravo de instrumento. Ao julgar o referido recurso, o órgão *ad quem*, ratificou os fundamentos da decisão de primeiro grau, negando a remoção por entendê-la como medida que não produziria a segurança habitacional das pessoas já sujeitas à condição de indignidade, imposta por

intuito de promover a expulsão em prol da segurança e da proteção às áreas privadas adjacentes, fazendo-o sob os seguintes argumentos:

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Ministério Público interpôs agravo de instrumento contra r. decisão do Juízo da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, na ação civil pública movida contra o Município de São Paulo, que indeferiu liminar de remoção e demolição dos moradores de área sujeita a alto risco; argumenta razões de fato e de direito; menciona a respeito de ação reintegratória e confirma da existência de situação de risco na área, acrescendo o dever a segurança dos habitantes do local, que se estende à área particular já existente; tece considerações sobre a necessidade de concessão do efeito ativo, motivando com a omissão da Municipalidade; cita jurisprudência, concluindo pela remoção imediata dos moradores da área de risco R3 e R4 e disponibilizado abrigamento de urgência e habilidade com respeito a unidade das células familiares; que sejam feitos cadastros e inscritos em programas habitacionais; pede a concessão do efeito ativo; que seja determinado prazo e pena de multa pelo retardo; fixado prazo para o cumprimento do pedido; remoção e alojamento, realização da demolição, intervenção e eliminação dos riscos, com apresentação de cronograma de obras e priorização; que seja evitada ocorrência de novas ocupações e comprovada a inclusão das famílias desalojadas em programas habitacionais de aquisição de moradias. (SÃO PAULO, 2019i)

A postulação ministerial ora transcrita – que, outrossim, se repete na amostra na maior parte dos recursos nos quais é parte o órgão do Ministério Público – trata de pedido de realocação de comunidade a ser removida, deduzido, todavia, de forma desconectada do que estabelece o artigo 3º-B, §1.º, da Lei Federal 12.340/2010 (que sequer chega a ser mencionado no relatório da decisão quando resumidas as alegações do recorrente). Mobilizando de forma inconsistente, genérica e simplista a transferência das pessoas removidas para abrigos provisórios e a formação de cadastros para ingresso em programas habitacionais, o pleito reduziu-se ao requerimento de reassentamento das famílias desalojadas, mas não necessariamente articulando-se às condições concretas de sua exequibilidade[227].

---

décadas devido à omissão do poder público. Vejamos a transcrição: **Tribunal de Justiça de São Paulo:** "Deste contexto, pode ser depreendido que, em que pese a condição de risco nos endereços citados (R.2, R.3 e R.4), bem como da primitiva omissão das autoridades que nada fizeram no início da implantação irregular da ocupação, não se mostra viável "remoção imediata", tanto que na citada ação reintegratória disto já se trata, como salientou motivadamente o Juízo a quo, em especial no sentido de evitar situação tumultuária. O que se mostra cabível e pode ser implantado de pronto é a execução de cronograma de priorização de demolições, ante as áreas de risco e alto risco; fiscalização permanente (item "b.4"), evitando novas invasões e direcionamento planejado (itens "b.3" e "c"), tudo no sentido de eliminar gradativamente o problema que decorre de anos, o que fica por ora como observação, já que há não óbice legal para tais providências e sequer depende de autorização judicial, já que é encargo natural do Poder Público, após anos de ausência de cuidado como urbanismo habitacional. Destarte, coerente e suficientemente motivada a r. decisão agravada, a qual fica mantida na íntegra. Com isto, nega-se provimento ao recurso" (SÃO PAULO, 2019i).

[227] Em agravo de instrumento movido pelo Município de São Paulo contra decisão que, em cumprimento de sentença, determinou a remoção de famílias de áreas de risco, encontramos pronunciamento que espelha o tratamento do despejo de forma não genérica, assim parametrizando-o com as devidas cautelas voltadas individualmente a minimizar os efeitos deletérios do deslocamento, prevendo de maneira explícita procedimentos a serem seguidos, de modo a respeitar padrões internacionais de direitos humanos. Vejamos:

Segundo o ponto de vista da teoria do estado de exceção, argumentos jurídicos como os que se enunciam em boa parte da amostra pesquisada, revelam uma aderência do Ministério Público a valores prioritariamente securitários. A atuação institucional se dá em favor do banimento do perigo, ainda que em prejuízo ao direito da situação normal, com isso assumindo uma agência em prol da exceção e oportunizando a produção de decisões pelas quais a norma é desprestigiada para dar lugar à vontade e à sensibilidade individual de quem pleiteia a remoção e de quem sobre ela decide.

Essa relação de sujeição da normatividade geral à sensibilidade, vontade ou afeto da autoridade que decide sobre medidas de urgência como as que se produzem em sede dos despejos forçados, possui, para Frankenberg (2018), certo grau de "*déformation professionelle*" que lhes macula o senso de realidade e guiam ações embasadas em pontos de vista técnicos, orientados pelo temor, e que justificam a reprogramação de leis e garantias fundamentais: "a *déformation professionelle* dos titulares de cargos presenteia-os com ganhos de competência sempre consideráveis, aos quais correspondem perdas de liberdades equivalentes do lado dos cidadãos" (FRANKENBERG, 2018, p. 140).

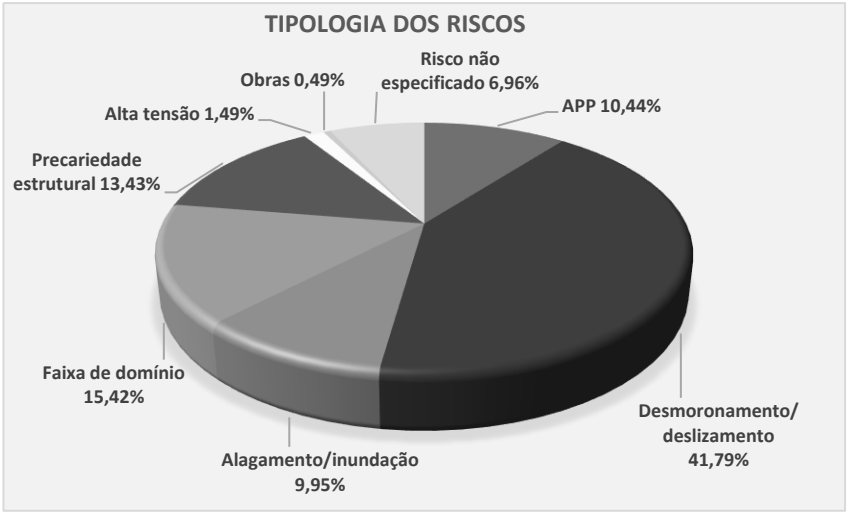
5.5.2 Decisões selecionadas conforme a tipologia dos riscos apresentados

No total da amostra selecionada, o Gráfico 11 aponta que foram encontrados os seguintes diagnósticos de risco: 21 demandas (10,44%) apresentaram comunidades ou

Tribunal de Justiça de São Paulo: "Trata-se de recurso de agravo de instrumento contra decisão, proferida em 11 de junho de 2018, pela eminente juíza, Doutora Maricy Maraldi, em processo de ação civil pública, fase de cumprimento de sentença, ajuizada em favor dos moradores da favela Vila Esperança, Freguesia do Ó, para cadastramento e remoção das famílias em áreas de risco muito alto, alojando-as temporariamente em local adequado, até a realização de obras para eliminar os riscos existentes, ou a sua inserção em programas habitacionais, mediante atendimento prioritário e pagamento de auxílio moradia até que a habitação esteja apta ao uso; promover vistoria da área lindeira ao córrego da região para apurar condições e obras necessárias, finalizando obras em vinte e quatro meses, além de adotar medidas necessárias para impedir nova ocupação do local; que determinou ao Município indicar para onde serão encaminhadas as famílias que ainda permanecem na região e apresentar cronograma de remoção, para só então fazer expedir mandado de reintegração de posse, fls. 127/128. (...) É compreensível que tais famílias, ocupando moradias de alvenaria que edificaram com muito esforço e que as tem como próprias, resistam em deixar o local mesmo com o aceno do auxílio-aluguel até serem contempladas pelos programas habitacionais em que já foram inscritas. (...) Mas, a despeito do impasse, a remoção deverá ser feita respeitando a dignidade da pessoa humana, para abrigo provisório que conte com infraestrutura mínima para a preservação da privacidade das famílias, condições razoáveis de higiene e também de segurança, pessoal e dos seus pertences. (...) Destarte, mantendo a determinação da decisão agravada, para o Município indicar para onde serão encaminhadas as famílias que ainda permanecem na região e apresentar cronograma de remoção, para só então fazer expedir mandado de reintegração de posse, nega-se provimento ao recurso" (SÃO PAULO, 2019m).

residências localizadas em áreas de proteção permanente[228]; 84 (41,79%), tratavam de moradias em locais sujeitos a desmoronamentos ou deslizamentos; 20 (9,95%) em áreas sujeitas a alagamentos ou inundações; 31 (15,42%) em assentamentos construídos em faixas de domínio de rodovias; 27 demandas (13,43%) sobre moradias que apresentavam precariedade estrutural; 03 (1,49%) localizadas sob torres de alta tensão; 01 (0,49%) apresentou situação de risco decorrente de obras de grande impacto (rompimento de barragens, construção de rodovias, obras viárias, anéis rodoviários, etc.) e, finalmente, em 14 demandas (6,69%) não foi especificada a tipologia de risco a qual se referiam as decisões analisadas (Ver Apêndice K)[229].

Gráfico 11 – Tipologia dos riscos apresentados



Fonte: elaboração da autora

A análise da amostra quanto às tipologias dos riscos apresentados visa aqui inserir referências que auxiliam na análise qualitativa do banco de dados[230]. A inserção desses dados tipológicos torna-se importante na medida em que eles sinalizam a

[228] Dada a repetição de demandas nas quais pleiteadas medidas de remoção de pessoas residente em Áreas de Proteção Permanente (APPs) enquanto tipologia de risco, tal dado foi inserido na pesquisa devido ao fato de que a permanência de pessoas em terrenos assim qualificados foi representada como situação de sujeição a desastres qualificados por alagamentos ou inundações e mesmo pelo fato de se tratarem de locais onde impostas restrições legais e administrativas à construção de moradias.

[229] O cálculo para a extração das porcentagens incluídas no Gráfico 11 incidiu sobre as 201 decisões presentes na amostra e selecionadas a partir da base de dados descrita no Apêndice B.

[230] "Como a divisão entre os métodos quantitativo e qualitativo não é clara, pode-se dizer que dados qualitativos podem também ser quantificáveis, quando por exemplo, os parâmetros estabelecidos para sua análise utilizam um conceito, uma atitude, uma opinião que se manifeste, motivo pelo qual ambos os métodos são complementares. Considerando tal idéia, o método ideal também seria qualitativo, já que consideraria a opinião de magistrados baseados em teorias jurídicas, bem como o ambiente institucional em que elas seriam desenvolvidas." (GABARDO; MORETTINI, 2013, p. 163)

materialidade da crise habitacional no país, porquanto ilustram os tipos de precariedades que atingem aqueles que não conseguem acessar o direito à moradia a não ser ocupando áreas impróprias e proibidas por lei, por isso mesmo sujeitando suas famílias a riscos de desalojamentos, seja por causas 'naturais', seja por decisões de natureza judicial ou administrativa.

Tais dados encontrados na amostra qualificam a compreensão de que, nas cidades brasileiras, realiza-se uma espécie de clivagem territorial, que as divide em campos distintos: de um lado a cidade que, pela via do consumo, possibilita uma vida urbana qualificada e, de outro, a cidade que se apresenta como um espaço de desproteção social. São esses espaços que, imersos numa realidade biopolítica de crise permanente, vão experimentar o lado mais perverso da exceção, já que, pela via da chancela judicial, são alcançados por um tipo de controle autoritário que se expressa numericamente nos dados da pesquisa.

Acionadas para efeito de justificarem as ações de despejos forçados, tais tipologias retratam o aparecimento do que pode ser analisado como uma "emergência fabricada" (SERRANO, 2016, p. 82), ou seja, algo produzido no cerne de relações de poder e do modo como nelas se configura a pobreza e a precariedade separada do território urbano formal ou legal.

A consequência jurídica do aparecimento dessa materialidade nas narrativas analisadas, enunciada como dado fundamental de análise nos processos de despejos, um significante geral para afastar o direito à moradia, é a de fazer com que, como já visto, o Judiciário "opte na maior parte das suas decisões por autorizar a exceção promovida pelo executivo" (THEODORO FILHO, 2011, p. 314), limitando sua capacidade decisória ao formato já adotado de uma política pública historicamente incapaz de solucionar o problema da moradia precária.

A cena do acontecimento "remoção" é então montada a partir de dois elementos que o caracterizam: 1) o fato da crise habitacional como horizonte biopolítico permanente, nível formativo de um discurso que se pauta no perigo, para dar ensejo à desaplicação da regra jurídica, com igual reforço de poder das autoridades administrativas, ou mesmo judiciais; 2) a proliferação do uso de poderes de urgência que reprogramam a aplicação do direito à moradia sob uma lógica excepcional, a partir de uma estratégia discursiva que estabelece um falso conflito com o direito à vida, assim autorizando a exceção a ser produzida nem fora, nem além, mas dentro do próprio direito. É o que vemos nos exemplos abaixo colhidos junto aos tribunais de São Paulo e Rio Grande do Sul.

Tribunal de Justiça de São Paulo: O período atual de chuvas torna a remoção ainda mais imperativa. Somente em 10/02/2020 diversas cidades entraram em estado de alerta e outras tantas declararam situação de emergência. Estas recentes chuvas, pelos dados da Defesa Civil de São Paulo, ocasionaram 21 mortes, 48 feridos, 3.297 pessoas desalojadas e 237 pessoas desabrigadas. Em que pese o fornecimento de habitação definitiva seja a concretização maior do direito à moradia, não há como impor nesse momento processual a sua observância ao Poder Público, sob pena de violação do princípio da isonomia e de despriorização dos núcleos familiares que, há anos inscritos nos programas públicos, aguardam acomodação definitiva. Saliente-se ainda, que o pedido de inserção nos programas deverá partir de cada ocupante, processo esse que será facilitado em decorrência do prévio cadastramento das famílias beneficiárias do auxílio aluguel, conforme concedido pela decisão impugnada. (SÃO PAULO, 2020d)

Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: Por outro lado, observo que os réus sequer negam a ocupação irregular da área de propriedade do Município, buscando apenas justificar a ocupação pela inexistência de local para moradia, o que não confere direito à permanência no local. Entendo, também, que não subsiste a invocação do princípio da função social da propriedade. Agregado a isso, além dos documentos trazidos com a inicial, após a devida instrução processual, depreendo que as irregularidades apontadas pelo Ministério Público restaram comprovadas nos autos, especialmente pela vistoria realizada pela perita judicial (fls. 397/414), que confirma a ocupação irregular de área institucional e os danos ambientais decorrentes da ocupação. (RIO GRANDE DO SUL, 2019b)

Tribunal de Justiça de São Paulo: Trata-se, na origem, de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, alegando, em síntese, que na ocupação [nome omitido], lindeira ao [nome omitido], sob as torres de transmissão de energia elétrica e sobre dutos de óleo e gás, pertencente ao Município de São Paulo, há, de acordo com a vistoria efetuada pela SEHAB (Secretaria de habitação do Município), 130 (cento e trinta) famílias e cerca de 300 (trezentas) crianças, em situação de extrema vulnerabilidade e insalubridade no local, para além de que a Defesa Civil apontou que as edificações, na área, são de condições precárias construídas de madeira, lonas e papelão e algumas em alvenaria (sem acompanhamento técnico) e estão ao lado de tubulações de óleo duto da Petrobrás e Torre de Alta Tensão, bem como não foram adotadas medidas mitigadoras para eliminar riscos e observado que há novas construções no local, onde ocorreu um incêndio, concluindo em relatório elaborado que: *"há necessidade de remoção das famílias por ser suficiente para gerar grande incêndio pela proximidade com tubulação de óleo duto e instalações elétricas irregulares, não havendo nenhum controle e previsibilidade de quanto isto poderá ocorrer, Os impactos diretos da ocupação existente e expansão, essas condições podem evoluir rapidamente e comprometer as condições de segurança e aumentar a vulnerabilidade por perfuração da tubulação com liberação de gases, óleos, combustíveis e provocar o rompimento acarretando consequências com possibilidade de perdas humanas e materiais que potencializa o risco ora classificado como RISCO 4"* (fls. 24/25), o que enseja a necessidade de intervenção direta da Municipalidade. (...) Ora, salta aos olhos o caráter genérico e a indeterminação do conteúdo de tal obrigação. O atendimento habitacional pode ser promovido por diversas formas, por diversos programas. No presente caso, a remoção e o alojamento em abrigo temporário já configuram uma espécie de atendimento habitacional. Assim, que outro atendimento habitacional provisório pretende o agravante? Na forma como deduzido o pedido, não há solução jurisdicional possível, diante do caso em tela, sob pena de impor uma obrigação genérica e assim, impossível de ser devidamente cumprida pela Administração. No mais, é de ressaltar que o grave risco que se apresentava no caso em tela foi, de certa forma, reduzido pela liminar já deferida que, no núcleo da questão, determinou

> a remoção das edificações e ocupantes de área de risco muito alto. (SÃO PAULO, 2020e)

Extrai-se dos trechos acima transcritos que a imperatividade da remoção tem sido incentivada pelo medo do perigo que é reforçado por laudos periciais. Seja sob a facticidade tornada iminente do risco de deslizamentos e enchentes causados por eventos climáticos, seja pela própria insalubridade do local ocupado, é sob essa referência da urgência que os determinantes sociais que produzem tais desigualdades estruturais no acesso à moradia digna são desprezados, em nome de se promover medidas prioritariamente securitárias.

No universo das decisões pesquisadas, tal investida é percebida no grau de relativização do direito no mesmo compasso em que ele passa ser discursivamente submetido à *dogmática da situação extrema*. Por esse tipo de discurso, enuncia-se o risco habitacional, desconectado de seus determinantes sociais e da divisão do corpo social que isso acarreta. Tornado o risco um dado *a priori*, que viabiliza a abertura de margens discricionárias, essa estratégia produz juridicamente dois efeitos: o primeiro é o de normalização da proteção à vida à custa de deslocamentos forçados, dentro de um contexto no qual essa mesma proteção se materializa de forma autoritária e contraditória; o segundo é o manejo de estratégias discursivas de exceção mobilizadas para que tais verdades biopolíticas fundadas na crise, assumam centralidade.

> Mais do que uma perversidade específica do Poder Judiciário, essa tendência indica algo muito mais profundo e originário: a limitação autoritária intrínseca a certo estilo de pensar o direito, calcado em uma ideia de direito tecnicizada, hierárquica, sacral, exceptiva e radicalmente hostil a qualquer forma verdadeiramente democrática de construção coletiva do social e que, aqui, identificamos como fascista em sentido lato. Ainda que militarismo, xenofobismo e nacionalismo não estejam presentes hoje com as mesmas significações dos anos 1930/1940, são panos de fundo necessários para a articulação no Brasil do discurso da lei e da ordem, sempre calcado em expressões como “pessoas de bem”, “ordem pública”, “interesse nacional”, “respeito à autoridade” etc. (MATOS; DE SÁ SOUZA, 2017, p. 308)

Sob a empiricidade biofísica das ocupações, o *corpus* analisado, quase que em sua inteireza, vale-se de figuras extrajurídicas de argumentação, utilizadas sobretudo em função do medo do perigo, cuja medida de indeterminação se relaciona de forma muito apropriada com o que Günter Frankenberg descreve como tática de introdução de uma “metalegalidade” no plano do direito da situação normal que, orientada por afetos ou valores como o medo ou o estado de necessidade, por exemplo, disparam a produção da exceção dentro do direito.

> A metalegalidade designa, portanto, a essência daquele ordenamento legal – cujos elementos – princípios, normas e interpretações suprapositivos – sempre

> decidem sobre o conteúdo e o alcance dos comandos jurídicos no caso concreto e sobre a validade do direito em geral. A indeterminação acrescida desse ordenamento de valores impede que a correspondência entre seus elementos possa ser constatada pelos tribunais de modo verificável, segundo métodos relativamente assegurados, e que os cidadãos possam orientar sua conduta de acordo com essa constatação. (FRANKENBERG, 2018, p. 239)

Para efeito de introdução dessa *metaligadade*, os laudos periciais vão exercer importante papel estruturador do discurso pelo qual o direito vai se submeter à dogmática da situação extrema. Tornando-se um dispositivo que implanta um tipo de indiscutibilidade jurídica do risco, abrindo espaço para uma intervenção que dispara um "regime jurídico excepcional de segurança de prevenção generalizada de perigos" (FRANKENBERG, 2018, p. 129), o parecer do perito abre margens a decisões discricionárias permissivas de uma leitura seletiva do problema da falta de acesso à moradia. Torna-se peça central para a resolução de inconvenientes ambientais, urbanísticos e mesmo econômicos.

Nas palavras de Agamben (2007, p. 128), em decisões dessa espécie "[...] o soberano entra em simbiose cada vez mais íntima não só com o jurista, mas também com o médico, com o cientista, com o perito, com o sacerdote". O conteúdo securitário dessa racionalidade pericial resulta de uma rede racional estratégica que se estabelece entre elementos jurídicos (proteção à integridade do meio) e políticos (cálculo econômico de custo-benefício). Consiste na forma de produção de um certo equilíbrio das relações de poder que subjazem ao controle do perigo ou da precariedade em relação ao qual o acesso a garantias fundamentais vai se relacionar de forma bastante problemática.

Sendo meio de prova cientificamente produzido, por isso dotado de inquestionabilidade, o laudo pericial se insere nessa racionalidade com uma credencial que o isenta dos riscos das impressões sensoriais ou mesmo valorativas da intervenção requerida. Produz dados informacionais estéreis sobre situações de risco, porque descontaminados de intencionalidade autoral, sendo capazes de provocar resultados sociais e políticos não compartilhados pela instância científica de onde saíram. Assim:

> Contrariamente aos impactos que se poderiam, apesar de tudo, retraçar, as consequências cataclísmicas não retroagiriam sobre a responsabilidade dos objetos, sobre sua definição; elas não poderiam servir nunca de ensinamento a seus autores, para eles modificarem a propriedade de seus objetos. (LATOUR, 2019a, p. 45)

A produção técnica e situacional dos laudos periciais que sustentam medidas de remoções corrobora com a constatação desta pesquisa de que o Poder Judiciário não avança em termos de buscar uma confluência dos dados periciais com a projeção de

outros riscos que podem ferir dignidade e liberdade civis. Produzem simplesmente segurança retroativa, em descompasso com o potencial risco de lesão a outros direitos. A aplicação do direito à moradia digna passa a estar envolta em uma bruma de insegurança: "a insegurança na aplicação e na imposição do direito gerada pela criação de um critério situacional" (FRANKENBERG, 2018, p. 132)

Soluções paliativas de continuidade habitacional, a exemplo do abrigamento provisório, aluguel social temporário ou filas intermináveis de programas habitacionais, inscrevem-se aqui para produzirem o que Frankenberg (2018, p. 278) chama de estratégia de apaziguamento simbólico e situacional.

Ainda que retoricamente manifestem certa preocupação com o destino das pessoas removidas, são diretamente ligadas às programações políticas vigentes e suas limitações operacionais. Nas palavras de Rubens Casara, denotam um tipo de vinculação com as regras do Estado Democrático de Direito não em seu conteúdo substancial e vinculante, "mas como mero simulacro, um elemento discursivo apaziguador" (CASARA, 2017, n.p).

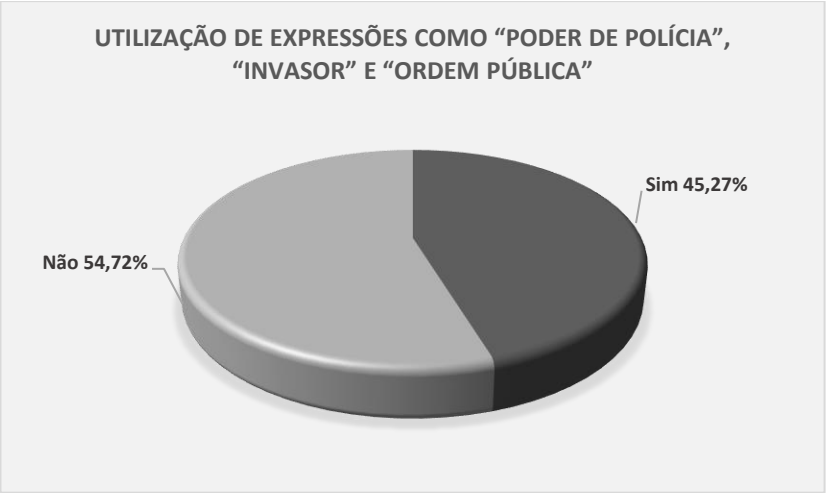
5.5.3 Decisões selecionadas conforme a utilização de expressões como "poder de polícia", "invasor" e "ordem pública" para justificar certo grau de autoritarismo nas remoções

A relação de poder que se estabelece então é aquela que corrobora com a emergência de intervenções terapêuticas, portanto, de forma assimétrica e reativa. Assimétrica porque o Estado não consegue "compensar a perda de liberdade com ganhos de segurança" (FRANKENBERG, 2018, p. 225); e reativa, porque presta-se a corrigir, via dispositivos emergenciais, situações já materializadas de lesão a direitos.

Dada essa reatividade, a utilização de expressões como "poder de polícia", "invasor" e "ordem pública" passam a ser aplicadas para justificar não somente a remoção em si, mas sua execução de forma autoritária, inclusive com a negação da alteridade, excluindo formas mais democráticas e legalmente previstas de participação e de diálogo com as pessoas atingidas. Nas decisões analisadas, foram encontrados, conforme aponta o Gráfico 12, a recorrência a esses termos em 91 pronunciamentos (45,27% da amostra) (Ver Apêndice L) [231].

[231] O cálculo para a extração das porcentagens incluídas no Gráfico 12 incidiu sobre as 201 decisões presentes na amostra e selecionadas a partir da base de dados descrita no Apêndice B.

Gráfico 12 – Utilização de expressões como “poder de polícia”, “invasor” e “ordem pública”



Fonte: elaboração da autora

Para efeito de sua correção argumentativa, a retórica da exceção judicial precisa então recorrer a argumentos policialescos que infantilizem o sujeito removido, ou mesmo que o associem à condição de “invasor” ou de violador da “ordem pública”, movimentando afetos que autorizem intervenções violentas que só se explicam pela linguagem do direito caso seja reduzido o espaço de liberdade e diálogo democrático. Há exemplos colhidos junto à jurisprudência do Rio de Janeiro e São Paulo, onde o ingresso da comunidade atingida como parte interessada no processo restou negada.

> **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:** No que tange à necessidade de litisconsórcio passivo necessário com os moradores da localidade, é de se destacar inexistir qualquer previsão legal neste sentido, bem como possibilidade fática ou imprescindibilidade. Repise-se que o autor da ação atua como substituto processual, a fim de que seja tutelado interesse da própria comunidade ao requerer sua remoção e encaminhamento a programa social, apresentando-se verdadeiro contrassenso que também venha figurar no polo ativo. (RIO DE JANEIRO, 2020c)

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** A citação pleiteada inviabilizaria processual e materialmente a demanda, formaria litisconsórcio multitudinário que atentaria contra os mais básicos princípios processuais, dentre os quais, o da econômica, celeridade e instrumentalidade, lealdade, cooperação e boa-fé. Desse modo, não há que se falar em litisconsórcio passivo necessário. (SÃO PAULO, 2019k)

No que tange às providências relacionadas às ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de desastres, inobstante as diretrizes do artigo 4.º da Lei n.º 12.608/12, que institui a PNPDEC, ratificadas Lei nº 12.340/10, em seu artigo 3º-B, §1.º, incisos I e II, onde definidas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de áreas sujeitas a desastres com imposição de participação e informação da sociedade civil

e da comunidade atingida, o que se observa é a corrosão desses dispositivos em nome da perda de liberdade dos sujeitos que sofrerão os efeitos da intervenção, com imposição de certa insegurança cognitiva para que a exceção opere de maneira dissimulada.

De outro lado, a forma autoritária do discurso securitário aparece revestida de uma tecnicidade jurídico-científica, que colabora para a interdição de qualquer lugar coletivo de diálogo. Por ele, "o sujeito parece tornar-se ainda mais débil, incapaz de raciocinar e deliberar por conta própria, sendo facilmente levado (sem que ele se dê conta disso) na direção que se deseja" (ALVES, 2018, p. 242). É capaz de empreender uma espécie de objetificação dos corpos sobre os quais decide, impondo uma dinâmica de deslocamento que, pelo discurso do risco, do interesse público ou da proteção à ordem urbana, ao meio-ambiente ou à propriedade privada, habilita-se, num nível mais globalizante e estatístico, a alterar modos de vida.

A expressão securitária dessa referência autoritária de tratamento da crise, corrobora com a necessidade de preservação de uma normalidade, em certo nível populacional, ainda que promovida à custa da produção da exceção. Vê-se operacionalizada a transferência de garantias constitucionais, que se flexibilizam, para a atuação autoritária e, portanto, não democrática, de uma expressão de poder que, de um lado, aquiesce com o fato de que o acesso indiscriminado ao direito à moradia é algo que o Estado não consegue prover de forma universal e, de outro, reprograma o domínio da vontade do direito para a polícia (SERRANO, 2016, p. 71). Essa racionalidade policialesca se repete na jurisdição paulista.

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Ora, edificações e construção erguidas sem a necessária licença urbanística e, ainda, em área de risco de parcelamento do solo urbano irregular, revela quadro de grave situação de desordem urbanística e edilícia, que, de fato, justifica a intervenção municipal, em exercício do poder de polícia, na fiscalização e promoção da tutela dos aspectos urbanísticos da cidade e da segurança habitacional dos cidadãos. Em outras palavras, sem prévio alvará ou licença municipal para edificar, em desrespeito às posturas municipais, não se podendo negar que é do Município a atribuição de fiscalização urbanística, em policiamento da regularidade dos espaços urbanos e das edificações em geral, e neles intervir, até com medidas de desocupação e demolição, especialmente em área de risco, ainda que seja de grau médio. Além disso, a alegação genérica de que a região dos fatos foi ocupada em forma de moradias irregulares nada justifica manter o quadro de ilegalidade. Até mesmo a eventual falta de política pública habitacional de interesse social, para a população carente e de baixa renda, não tem a força de tornar lícita essa conduta ilícita, nem a de obstar a fiscalização e a intervenção municipal realizada em conformidade com a lei, na tutela da ordem urbanística e edilícia local. (SÃO PAULO, 2019d)

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Conclui-se, assim, que, embora as normas constitucionais imponham ao Estado a obrigação de adotar políticas públicas voltadas ao efetivo exercício do direito à moradia, não conferem a cada cidadão, incondicional e isoladamente, o poder de exigir do Poder Público uma

> residência e tampouco autoriza as pessoas a saírem construindo suas residências onde bem entendem, devendo tal prática ser coibida, sob pena da nação virar uma verdadeira 'bagunça'. O fato preponderante aqui é que não se justifica a manutenção de construções erigidas irregularmente sem prévia licença do Poder Público, em área não edificante. (SÃO PAULO, 2019e)

> **Tribunal de Justiça de São Paulo:** Remover compulsoriamente as pessoas situadas em área de risco, para lhes preservar a vida. Num sentido mais amplo e não menos vincado de irreversibilidade no domínio fenomênico, vem a degradação dos monumentos naturais que tais ocupações infundem, castigando indelevelmente o bem-estar e a qualidade de vida para muito além destes núcleos habitacionais, ao que a demolição das casas serve a um duplo propósito: o de evitar a reocupação imediata ou gradativa da área, minando os esforços socialmente benéficos e protetivos da drástica porém necessária medida, e gerar as condições necessárias à recomposição ambiental. Decerto que o magistrado não deixará, na medida do possível, de buscar a conciliação dela com direitos de menor estatura axiológica como o patrimônio derribado e a moradia, mas isto não quer dizer, quão tenta persuadir a agravante, que estes direitos meramente reflexos sejam "condicionantes" da demolição e da desocupação. Não o são. (SÃO PAULO, 2019c)

O poder de polícia, este último em algumas decisões acionado desde sua referência inscrita no Código Tributário Nacional[232], foi referenciado sob a recorrente utilização de signos linguísticos como os de "invasor", "ordem pública", "higiene", "salubridade", "doença" etc., e mobilizado sempre em desequilíbrio permanente com o discurso de direitos. Segundo ensina Pedro Serrano, em discursos desse tipo, realiza-se "o reconhecimento de que os indivíduos têm a garantia de um conjunto de direitos mínimos, entretanto, sob a justificativa de que há uma grave ameaça à sobrevivência do Estado, eles são suspensos" (SERRANO, 2016, p. 80). Eis a decisão do Rio de Janeiro.

> **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:** Por outro lado, não há indicação nos autos de que o imóvel onde residisse anteriormente tenha sido atingido por calamidade, demolição em decorrência de desastres, obras executadas pelo Poder Público ou semelhantes, mas, ao contrário, o documento de interdição indica, claramente, sua motivação, ou seja, a presença de erro na construção do imóvel, tanto pelo local escolhido quanto pela técnica utilizada, o que fazia com que já estivesse condenado desde o início, como se vê do laudo juntado às fls. 30 daqueles autos: "...Trata-se de imóvel residencial, construído sem embasamento técnico, de forma precária, em mau estado de conservação, sito em área de risco de deslizamentos de terra, com risco potencial de colapso estrutural...". Assim, não há condições de se decidir pela manutenção do pagamento à agravada do aluguel social, sob pena de estar-se criando precedente que obrigue o Município a conceder igual benefício a todos os munícipes que sofram das mesmas **doenças**, o que inviabilizaria as contas públicas e o atendimento a outras questões prioritárias. (RIO DE JANEIRO, 2019b, grifo nosso)

[232] Registre-se aqui o conteúdo de uma das decisões pesquisadas. **Tribunal de Justiça de São Paulo**: "Dessa forma, o que se tem no presente caso é a aplicação do Poder de Polícia, definido no art. 78, do Código Tributário Nacional: Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos" (SÃO PAULO, 2019a).

No caso da decisão acima transcrita, a escolha valorativa do julgador aponta para o fato da culpabilização do sujeito ‘doente’ em razão de sua condição de moradia indigna – “presença de erro na construção do imóvel, tanto pelo local escolhido quanto pela técnica utilizada” –, bem como de sua responsabilização pelo fato de ter ‘escolhido’ morar em local de risco. Para Rubens Casara, trata-se de uma estratégia discursiva de penalização para justificar a exclusão, pela qual denuncia-se a ““mão invisível do mercado” que assegura a “sobrevivência dos mais aptos”, como se todos estivessem na mesma condição de concorrer por direitos e vantagens” (CASARA, 2017, n.p). O autor entende ser esse discurso baseado na premissa do Estado Penal, bastante útil à forma neoliberal de controlar as “underclass”, designando situações de exclusão a partir de preceitos moralistas

> A exclusão e o controle daqueles que demonstram “falhas de caráter”, “deficiências comportamentais”, “preguiça para o trabalho”, “rebeldia” ou qualquer outra etiqueta neoliberal revelam-se necessários à luz da razão neoliberal” (CASARA, 2017, n.p).

Pedro Serrano entende que essa necessidade de afastamento do direito que decorre do estado de exceção e que advém da necessidade de proteção da soberania estatal, ainda que à custa da própria ordem jurídica, encontra na invocação do inimigo a técnica de poder que tensiona soberania e direito (SERRANO, 2016, p. 81). Serrano afirma que a figura do inimigo, evidenciada por Carl Schmitt, na contemporaneidade cotidiana, assume a posição de destinatário das “medidas jurídico-positivas dentro do ordenamento jurídico, as quais ao invés de manifestarem o direito, manifestam a exceção” (SERRANO, 2016, p. 82).

O inimigo, “autorreferência identitária” (MATOS; FREITAS, 2017, p. 584) que resulta de critérios tanto econômicos, quanto morais e estéticos, encontra então na figura do “invasor” o reforço do que Laura Bazzicalupo chama de “ponto de encruzilhada onde ocorre a inversão dos dispositivos biopolíticos de garantia e de melhoria para a cesura que exclui” (BAZZICALUPO, 2017, p. 49). A expressão “invasor” permite ao discurso jurídico remocionista que ele exerça a “desqualificação do ser como pessoa, autorizando seu tratamento como inimigo” (SERRANO, 2016, p. 186). A culpabilização do inimigo, dada sua condição de precariedade existencial, também atua para promover o descolamento da pauta jurídica, embasada no direito social à moradia, elevando ao nível cognitivo das remoções a empiricidade acrítica do discurso biológico securitário, na medida em que o sujeito de direito se torna um ser vivo (LEMKE, 2018, p. 15), mais que

propriamente um cidadão portador de direitos civis. Tal referência acha-se radicalmente explícita na jurisprudência amazonense:

> **Tribunal de Justiça do Amazonas:** Diante desse quadro fático, probatório e jurídico, concluo que a Requerente, na verdade, é a responsável não só pelo dano ambiental ocasionado à APP, mas também pelo próprio dano enfrentado pelo imóvel que possuía, mormente porque tratava-se de uma construção de engenharia irregular e não consentida pelos órgãos dotados de poder de polícia. Portanto, o Município de Manaus não é responsável pelos danos morais eventualmente sofridos pela Requerente, ora Apelada, visto que esta se colocou em situação de risco ao se estabelecer em APP, contribuindo para a instabilidade geológica do solo e interrupção da absorção e fluxo das águas pluviais, função precípua das matas ciliares às margens dos igarapés, destacando-se que era dever do Poder Público intervir e proceder com a demolição da construção. (AMAZONAS, 2019a)

> **Tribunal de Justiça do Amazonas:** Em verdade, é fato incontestável que o Apelante teve consideráveis prejuízos de ordem moral e material com o rompimento da barragem de água e, consequentemente, a inundação de seu imóvel. Contudo, tal como estabelecido pelo ilustre magistrado na sentença ora recorrida, afigura-se irrazoável e desproporcional exigir da Municipalidade providências com relação a todas as famílias que fixam residência em áreas de risco inadequadas para habitação, principalmente porque estas colocam-se, voluntariamente, em tal situação ao optar por fixar residência em áreas de ocupação irregular e invasões. (AMAZONAS, 2020)

> **Tribunal de Justiça do Amazonas:** Tratou-se, como já reconhecido, de ocupação urbana notadamente desorganizada, com edificações construídas em área de risco estrutural desde o início, conforme faz prova o laudo pericial de fls. 471. Assim, o arcabouço probatório que deu fundamento às razões decisórias adotadas pelo magistrado revela a impossibilidade de presumir omissão do Estado na efetivação de políticas que favorecessem condições mínimas de moradia no caso então discutido, inicialmente pelo fato de a própria situação das famílias em questão ser relacionada mais à estruturação das construções e às condições do lugar em que foram erguidas do que ao fato de o Estado ter falhado na prestação dos serviços necessários à compensação ou à previsão de condições de moradia. Depois, para além da atuação estatal ser naturalmente justificada em função dos riscos de desmoronamento acima referido, não parece ser possível fundamentar a indenização pretendida como se correspondente à desapropriação fosse, diante das irregularidades relacionadas ao exercício regular do direito de propriedade. O sentido genérico do exercício do direito fundamental à moradia, ainda que deva ter reconhecida a normatividade constitucional em seu favor, não pode obrigar o ente público a atuar sempre em favor de direito prestacional para além da discricionariedade das escolhas administrativas nos casos em que não se prova a omissão especificamente direcionada ao não cumprimento dos mandamentos constitucionais. (...) No entanto, assevera que os próprios moradores não colaboram com as políticas intentadas, recusando o Aluguel Social ofertado que não teria valor suficiente para suas despesas. (AMAZONAS, 2019b)

Sob a justificativa de ser uma tecnologia de poder compatível com a fiscalização, vigilância e manutenção da ordem urbanística e ambiental, o poder de polícia é capaz de coibir o aparecimento ou permitir o banimento de “moradias irregulares”, sendo, portanto, apto a qualificar os que a ela recorrem como sujeitos que praticam condutas ilícitas que não podem ser atenuadas ante a eventual inexistência de política pública habitacional de

interesse social. A remoção se mostra então, como um tipo de punição ou mesmo castigo que se enquadra ao caso e, naturalmente, uma medida perfeitamente ajustada ao tipo de racionalidade policial que a endossa.

5.6 Pacto de segurança: liberalismo autoritário e a reprogramação do direito a partir de uma lógica excepcional

Michael Wilkinson (2021), professor da London School of Economics, referindo-se ao contexto europeu, tem defendido a tese – que pode muito bem ajudar a explicar a situação dos países da periferia do capitalismo, como é o caso do Brasil – de que uma transformação estrutural se opera na relação entre política e economia nos Estados nacionais. Por meio dessa transformação, a fronteira entre aqueles dois campos, pretensamente bem definida pela ortodoxia liberal, tende cada vez mais a se diluir, dando lugar a uma nova ordem *liberal autoritária*, reprogramada para que o Estado possa atuar mais livremente em prol das necessidades do mercado, mesmo que em prejuízo da soberania democrática.

Esse autoritarismo contemporâneo, que Wilkinson (2021, p. 03) chama de "liberalismo autoritário", vai operar, segundo o autor, por meio de estratégias coercitivas que vão condicionar sobretudo a interpretação judicial de posições jurídicas fundamentais à sua lógica, assim evitando a normalização de um Estado social amplo, na mesma medida em que as liberdades pessoais continuam a ser garantidas via mecanismos de mercado.

Tal índole autoritária do liberalismo contemporâneo, que atua em prol da seguridade das atividades econômicas, já foi diagnosticada por Foucault (2008) no curso *Segurança Território e População*, ministrado no *Collège de France* entre os anos de 1977 e 1978. Ali, Foucault já explicava a transcrição contemporânea do discurso do poder – que ele chama de contrarrevolucionário –, como uma estratégia reativa ao discurso da soberania das normas jurídicas (*método Locke*). É o discurso contrarrevolucionário que, segundo Foucault, aparece para exercer um controle mais institucionalizado sobre a vida como um todo, exercendo-se em favor do Estado, na medida em que este atua em benefício dos interesses de um tipo de sociabilidade que é capitalista e tem como alvo a população desde uma perspectiva de seus custos e em um nível científico, econômico, político e também jurídico.

Nessa transcrição contrarrevolucionária do modo de gestão liberal, a técnica de poder que nela Foucault vai identificar é a segurança – "A segurança é uma certa maneira

de acrescentar, de fazer funcionar, além dos mecanismos propriamente de segurança, as velhas estruturas da lei e da disciplina" (FOUCAULT, 2008a, p. 14). Por ela, o poder soberano vai se articular com uma lógica governamental que atua na convergência dos desafios que irrompem desde o cruzamento da "artificialidade política de uma relação de poder", codificada a partir do que é permitido e do que é proibido, e da "naturalidade da espécie humana". É exatamente neste ponto de articulação entre o artificial e o natural que o poder vai, diante de um determinado território circunscrito por um conjunto de leis e por súditos obedientes e controlados, assumir o desafio de constituir, frente à própria realidade do *homo oeconomicus*, uma população (FOUCAULT, 2008a, p. 40).

Para Thomas Lemke, quando Foucault se distancia das noções de consenso e de lei[233] (*método Hobbes e método Locke*), até então sedimentadas numa espécie de macrofísica de origem estatal do poder, para pensar como o discurso de poder opera historicamente numa atuação mais microfísica de luta contra o poder central do rei, ele "corta a cabeça do rei"[234] (FOUCAULT, 2005, p. 70), mas não põe outra coisa em seu lugar. Pelo contrário, deixa naquele espaço vazio a latência da oposição que ele queria demonstrar ser falsa e da qual queria se afastar: "Ao invés de decapitar o rei, ele somente virou de cabeça para baixo o conceito que ele criticava [...]." (LEMKE, 2017c, p. 15). O espectro daquela visão jurídico-discursiva, não tendo sido desconstruída, assim permanecia intacta. As palavras de Lemke são mais elucidativas:

> Mas mesmo em sua recusa do conceito jurídico-discursivo do poder, ele permaneceu dentro desta problemática da legitimação e da lei. Ao alegar que a concepção estratégica deveria fornecer o "exato oposto" (1980, p. 97) do modelo jurídico, Foucault aceitou o modelo jurídico por simplesmente negá-lo: ao invés de consenso e lei, ele insistiu em coação e guerra; ao invés de assumir a perspectiva macro do Estado e de centrar-se nos detentores de poder, ele preferiu investigar a microfísica do poder e as estratégias anônimas. (LEMKE, 2017a, p. 197)

Todavia, algum tempo depois, Foucault termina por se afastar dessa noção relacional agonística entre produção de saberes e micropoderes, posta até então como fundamento de análise das relações de poder, para retomar a ideia de interação da relação

---

[233] O entendimento majoritário dos analistas da obra de Foucault é o de que, em meados da década de setenta, quando autor já pensava o sujeito numa dimensão mais genealógica, inserido em relações estratégicas de poder, teria ele produzido um deslocamento a partir do qual colocaria em situação de antagonismo o poder soberano e os micropoderes cotidianos e locais, interpretação esta que, como visto, é criticada por Thomas Lemke (2017a; 2017b).

[234] A "metáfora do regicídio" em Foucault é utilizada para explicar a opção do autor em se afastar do discurso jurídico-institucional, como nível explicativo das origens das relações do poder: "Ou seja, o que está em jogo na lógica da soberania é o bloqueio da análise dos mecanismos positivos do poder para apreendê-lo unicamente em termos de obediência, e isso com o propósito de encobrir todos aqueles dispositivos disciplinares indispensáveis, diz Foucault, para a implantação do capitalismo industrial" (AVELINO, 2018, p. 21).

saber-poder com as instâncias soberanas, substituindo o que antes definia por razão de Estado, pela noção de *governamentalidade*[235].

O poder que performava a partir de um campo relacional de forças que convergiam em torno do território para tornar grande o Estado, mediando suas relações com o comércio, o desenvolvimento urbano e o mercado, como uma espécie de "armadura diplomático-militar" externa e interna (FOUCAULT, 2008a, p. 454) – relações e internacionais e controle policial limitado às atividades do indivíduos –, passava a se orientar por um tipo de razão governamental mais complexa, que se decompunha entre prática econômica, gestão da população, direito público, liberdades e polícia repressiva.

À leitura disciplinar do poder, que a princípio fazia Foucault pensar que levaria ao desaparecimento da soberania, precisou ele adequá-la ao resgate do poder soberano do Estado, desta vez pensando-o como um laço governamental pelo qual técnicas individualizantes do corpo e técnicas massificantes do conjunto da sociedade iriam se fortalecer mutuamente em um lugar comum, em uma esfera de poder que as legitimasse e lhes conferisse uma função de durabilidade e coercibilidade, ou seja, o Estado. Pensada não a partir dos fundamentos de sua constituição jurídica, a esfera estatal passa a ser vista por Foucault como aquela que se organiza histórica e estrategicamente a partir de "tecnologias governamentais" ou "práticas performativas" (LEMKE, 2017c, p. 43)[236].

O que Foucault faz exatamente é preencher o lugar vazio da cabeça do rei com sua noção de governo, para "dar um conteúdo mais positivo e diferenciado a esses dois termos, saber e poder" (FOUCAULT, 2014, p. 13), como algo mais adequado à realidade econômica e política da sociedade contemporânea. A complexidade das relações de produção passava a exigir uma instância mediadora e até legitimadora das relações econômicas que cada vez mais a estruturavam e determinavam

---

[235] "Colocado diferentemente, a "decapitação" só poderia ser o primeiro passo. Depois dele é necessário considerar a seguinte questão: "como é possível que esse corpo sem cabeça frequentemente comporte-se como se de fato tivesse uma cabeça?" (Dean, 1994: 157). O conceito de governamentalidade que emergiu pela primeira vez nas aulas no Collège de France em 1978 e 1979 representa a resposta de Foucault a esses dois problemas. De um lado, ele permite uma análise mais adequada do Estado e dos processos de subjetivação. De outro, ele também torna possível a elaboração de uma análise além do conceito jurídico e bélico de poder." (LEMKE, 2017c, p. 15-16).

[236] A característica teórico-metodológica que orienta as reflexões de Foucault é o *nominalismo histórico*, ou seja, a que justifica uma busca filosófica não ontológica, nem universal e tampouco dialética de seus objetos de pesquisa, mas estratégica, fazendo-o pensar as conexões e jogos de força que permitem "conexões possíveis entre termos díspares e que permanecem díspares" (FOUCAULT, 2008b, p. 581). Esse método permite que se chegue aos efeitos de rupturas e singularidades que subvertem o pressuposto de uma constante histórica: "Uma analítica do governo estuda as condições práticas sob as quais formas de Estado emergem, estabilizam-se e mudam – combinando e conectando diversos "elementos" de tal maneira que retrospectivamente aparece um "objeto" que parece ter existido anteriormente ao processo político e histórico, presumidamente guiando-o e dirigindo-o" (LEMKE, 2017c, p. 38).

Foucault reconhece, na historicidade de uma guerra entre dois tipos de sociedade que buscaram durante treze séculos a primazia na constituição do Estado – primeiro, de um lado, o mundo dos vencedores, da aristocracia conservadora, o mundo rural, feudal, da riqueza, reacionário; segundo, de outro lado, o dos vencidos, da sociedade urbana burguesa, o mundo da luta pelos direitos e pela liberdade –, que a prevalência da sociedade urbana não poderia ser pensada como um acontecimento de vitória ou de dominação da segunda facção em relação à primeira, mas como resultado do que, progressivamente, passa a ser uma universalidade chamada Estado: "todas as funções constitutivas do Estado estão, nascem em suas mãos, ou passam, em todo caso, por suas mãos" (FOUCAULT, 2005, p. 282). A composição da forma estatal por técnicas jurídico-legais e disciplinares torna-se assim uma exigência posta em nome da gestão desse elemento novo, desse terceiro elemento mais universal, que vai amalgamar espacialmente território e corpo, que é *a população*.

É essa a noção de universalidade, evidenciada na categoria *população*, que Foucault quer introduzir e pela qual ele abandona o discurso polarizante de guerra das raças. Nem a nobreza, nem a burguesia, mas a universalidade do "terceiro Estado tornado nação" (FOUCAULT, 2005, p. 282). Sua relação fundamental deixa então de ser a guerra, seu princípio racional é agora o Estado, sua transcrição de poder é o governo, sua tecnologia é a condução, mediante um tipo de regulação que possibilite o fluxo da economia via mecanismos de segurança soberana que eventualmente o protejam de suas desarticulações (FOUCAULT, 2008, p. 476).

No sentido dessa produção de uma regulação que opera em prol das atividades econômicas, Marie Goupy (2017, p. 97), professora do Instituto Católico de Paris, compreende a exceção contemporânea como conceito central pelo qual é possível discutir, ao menos na Europa, "a proliferação de legislações de emergência, as diferentes formas de concentração de poderes ou violações de direitos fundamentais no contexto da luta antiterrorista". Pelo conceito de estado de exceção, a autora busca compreender a partir de que meios a política opera um reforço de poder em relação a certas autoridades administrativas, e mesmo judiciais, autorizando-as a infringir gravemente direitos fundamentais e a desmobilizar o sentido da lei em nome de determinado estado de crise ou emergência.

Ainda que pensando a exceção como uma categoria pela qual busca entender como se operacionalizam legislações de emergência, ou mesmo práticas securitárias de vigilância em detrimento de garantias fundamentais, Goupy (2017, p. 99) associa a

estabilização política dessa ordem autoritária a um contexto de "crises repetidas", cada vez mais acirradas pela ordem político-liberal vigente, o que enseja com que modelos decisórios pautados na exceção, atualmente, convivam cotidiana e harmonicamente com o Estado de direito.

Para explicar o sentido pelo qual a noção de *crise repetitiva* vai permitir com que a exceção se integre ao Estado de direito, Goupy (2017, p. 101) problematiza o sentido transcendental de Estado de exceção e sua referência ao "discurso da soberania" – segundo o conceito antológico de Carl Schmitt[237] –, bem como se afasta da noção de estado de exceção defendida por Giorgio Agamben, qual seja aquela que imprime um estado de suspensão radical e permanente do direito. Para a autora, ambas as traduções do Estado de exceção, encontradas em Schmitt e Agamben, são construtos abstratos, incapazes de revelar a facticidade da realidade empírica pela qual a materialidade das crises repetitivas seguem contínua e intermitentemente ameaçando Estados de direito.

Seguindo a defesa de Michel Foucault de que a representação jurídico-discursiva do poder acha-se desafiada por um outro modelo estratégico, que pensa o poder como inapropriável, não somente repressor, mas produtor, sendo exercido inclusive fora do ambiente institucional do Estado, onde nele o sujeito de direito não é um dado acabado, mas é atravessado, assujeitado e finalmente produzido (BENENTE, 2018, p. 616), Goupy opta por uma análise genealógica do significado analítico desse Estado de exceção, como produto de crises repetitivas, presente em um quadro de acontecimentos e em um ambiente de práticas sociais e políticas, com potencial de serem descritas historicamente.

Para Goupy (2017, p. 99), a leitura mais assertiva sobre o estado de exceção não é aquela que opõe Estado de direito e Estado de exceção, mas aquela que relaciona Estado

---

[237] A crítica schmittiana produzida contra o pensamento racionalista da ordem liberal (GOUPY, 2015, p. 359), visa, por meio do estado de exceção, reinscrever no direito sua dimensão transcendental e autoritária para a solução das contradições potencialmente produtoras das crises que, de alguma forma, são resultado de uma ordem liberal despolitizada (GOUPY, 2017, p. 100). Schmitt aponta o impacto que um arcabouço jurídico imanente e imposto pelo direito é capaz de produzir na atividade política, nesse sentido julgando ingênua a concepção liberal de que uma ordem procedimental "puramente imanente, seja ela organizada legalmente (sob a forma de uma democracia processual, por exemplo), seja por formas não políticas de regulação imanente por exemplo, social e econômica" (GOUPY, 2017, p. 101, tradução nossa), seja capaz de manter a ordem social. A ordem jurídica, como um campo dirigido pela pauta fria da lei, dotada de uma tecnicidade procedimental burocrática, constituída por um aparato pré-discursivo (o direito), pronta a enquadrar em sua concepção geral as relações sociais com vistas a refrear o poder do Estado, em nome da ordem de valores liberais, ainda que habilite legalmente a produção da exceção para conter situações de emergência que venham a corromper a ordem, é pensada por Schmitt como uma instância situacional, um ambiente "puro de todo aspecto sociológico" (SCHMITT, 2006, p. 07) que precisa de um "meio homogêneo", pressuposto de sua "validade imanente" (SCHMITT, 2006, p. 13). Assim, nesse esquema de pureza da ordem jurídica, a soberania, para Schmitt, só pode ser defendida pela via de sua negação (SCHMITT, 2006, p. 21), visto que o direito racional, hierárquico e burocrático seria a fonte de todo o poder, que, todavia, segue sendo incapaz de prever situações de crise, portanto, excepcionais.

liberal e Estado de exceção, o que genealogicamente remete ao engendramento de práticas políticas, históricas e jurídicas, que atuarão em prol dessa reprogramação do direito, que se opera em nome de uma "temporalidade da urgência". Nessa relação, o elemento "crise repetitiva", como um "horizonte biopolítico permanente", atua como um calibrador dessas relações de poder, articulando no interior de sua gramática da urgência a medida de violação dos direitos fundamentais que caracterizam a exceção como uma maneira de responder, seja por meio da legislação, seja judicialmente, a essa necessidade securitária.

Sob essa genealogia, a tradição empírica e positivista, que toma o direito e a soberania como instâncias centrais de origem do poder, é substituída pela detecção de "uma tecnologia que atravessa todas as espécies de aparelhos e de instituições, para reuni-los, prolongá-los, fazê-los convergir, fazer com que se apliquem de um modo novo" (DELEUZE, 2013, p. 35). O liberalismo, redefinido a partir de metade do século XX em sua forma neoliberal, põe em cheque o dilema moderno da razão governamental liberal[238], qual seja o de "governar, de acordo com as regras do direito, um espaço de soberania que tem o infortúnio ou a vantagem [...] de ser povoado por sujeitos econômicos" (FOUCAULT, 2008b, p. 402). O que Foucault aponta como o problema contemporâneo do neoliberalismo é a transformação da razão de Estado em uma forma de "condução de condutas", que passa a funcionar como um jogo estratégico entre as liberdades jurídicas estabilizadas e a liberdade dos governados frente ao Estado: entre um e outro, Foucault situa o governo e o problema da liberdade e da dominação e, portanto, do autoritarismo.

Pensando nessa conexão estabelecida entre Estado de governo moderno e economia política, na medida em que o aparato securitário das relações de mercado passa a ser o regime de produção de verdade, orientando a condução política da sociedade, Foucault propõe que o velho poder soberano, em nome da eficiência dessa *governamentalidade econômica*, precisa acionar o direito enquanto um discurso que se constrói não somente em torno da questão da licitude da obediência, mas também da legitimidade do tipo de dominação globalizada que ele vai precisar exercer[239].

---

[238] A sociedade civil é, para Foucault (2008b, p. 404), o espaço de referência da arte de governar. No final de suas aulas sobre a "tecnologia governamental moderna", a vivência dos acontecimentos que marcam a segunda metade século XX torna-se o marco contemporâneo que faz surgir para o autor o problema do governo. A forma de governo da população encontra uma importante ruptura histórica a partir da qual Estado e economia passam a se relacionar, redefinindo a arte de governar segundo a forma neoliberal (o neoliberalismo estadunidense e o ordoliberalismo alemão, vistos como tipos ideais dessa novidade histórica).

[239] Na obra Microfísica do Poder, ao analisar a questão da dominação como uma questão central do Direito, Foucault não o delimita somente ao campo da lei, mas o toma enquanto prática que se realiza a partir do "conjunto de aparelhos, instituições e regulamentos que aplicam o direito" (FOUCAULT, 2017b, p. 281).

Goupy, assim também reafirma a convivência cotidiana e permanente da exceção no interior da normatividade, que não pode ser pensada como como um momento de suspensão radical do direito (Agamben), tampouco fruto de uma decisão arbitrária que intercepta a regra jurídica (Schmitt), mas de verdadeira reprogramação historicamente determinada do direito, que responde a uma outra representação de poder, mais securitária e biopolítica, do que propriamente soberana.

> A análise de Foucault completa assim a desconstrução do discurso de estado de exceção, oferecendo-lhe outro modelo teórico: a um nível descritivo, o próprio paradigma do estado de exceção parece completamente inadequado para interpretar as práticas de excepcionalismo da época contemporânea. A excepcionalidade, como interpretada por Foucault em O Estado liberal, de modo algum fica sujeito à suspensão da lei ou à afirmação da brutalidade do poder de soberania; ilustra um modo completamente diferente de exercício do poder, o que, além disso, permite compreender porque o que é comumente chamado de "estado de exceção" abrange em nosso tempo fenômenos muito diversos. (...) De uma perspectiva foucaultiana, tais práticas, normas, tecnologias, são a própria expressão do "pacto de segurança", ou seja, a implementação de formas de gestão da população através da regulação de fluxos e controle do caso particular. E, ao fazê-lo, Foucault opera um deslocamento considerável em relação à tradição de pensamento da exceção legal e política, uma vez que as formas contemporâneas de excepcionalidade contemporânea, então, aparecem claramente como técnicas de governo, e não como expressão de uma reafirmação do poder soberano expressando-se na linguagem da lei – ou nisso, o que dá no mesmo, da sua suspensão. (GOUPY, 2017, p. 106, tradução nossa)

A partir dessa descrição governamentalizada das relações de poder, que orienta a condução de um governo que se exerce segundo as necessidades da sociedade liberal – "Em contraste com o liberalismo clássico, o Estado não mais define e supervisiona a liberdade do mercado; ao invés, o próprio mercado representa o princípio organizatório e regulatório do Estado" (LEMKE, 2017c, p. 20) – é que se torna possível pensar a exceção, não só como um discurso que se dissemina frente às necessidades securitárias da atualidade, mas também como técnica de Estado (GOUPY, 2017, p. 107; FRANKENBERG, 2018, p. 24) que exprime uma certa forma de "mutação generalizada no funcionamento do poder nos estados ocidentais contemporâneos" (GOUPY, 2015, p. 356, tradução nossa).

Leituras mais atuais, que identificam a relação estabelecida entre política e economia, a exemplo do que Wilkinson (2021) chama de *liberalismo autoritário*, ou do que Goupy (2015; 2017) assinala como *a reprogramação do direito a partir de uma lógica excepcional*, ou mesmo ainda sobre o que Serrano (2016) distingue como aquela que vigora sob um *autoritarismo líquido*, decerto, vão ao encontro do que Foucault menciona como o problema do *governo* do *conjunto biológico estatal*. A condição concreta da *biopolítica moderna*, sob a lógica de um tipo de *gestão securitária da*

população qualificada por um tipo de *racismo de Estado*[240], tornam-se, apropriadamente, o referencial teórico a partir do qual foi possível conjecturar acerca da produção de juízos de exceção no cerne dos procedimentos adotados em medidas que determinam a remoção de pessoas de áreas de risco e que permitem qualificá-las, ao menos em sua grande maioria, como campo fértil de produção do autoritarismo, maculando assim nosso já frágil Estado de direito.

5.6.1 Método Foucault: representações discursivas que denunciam a produção da exceção nas remoções em áreas de risco

Os argumentos deduzidos na maioria das decisões judiciais analisadas, nas quais restou cristalizada a necessidade de segurança pautada exclusivamente no domínio dos fatos, ainda que para isso o direito à moradia fosse desatendido por parte do Estado, revela, de fato, o aparecimento de verdades biopolíticas que enunciam um certo sistema de correlação entre: 1) *patrimonialismo* versado no discurso soberano da propriedade privada liberal, enunciado em favor do sistema capitalista, pelo qual a terra urbana é pensada como um bem economicamente útil que somente pode ser acessado via consumo; 2) *discurso disciplinar* que reaparece na eleição prioritária da política habitacional vigente e suas fórmulas hierarquizantes para a solução dos litígios, acompanhando o mesmo desenho político organizativo que classifica e delimita a seleção estatal racista de um público apto a acessá-la; 3) ratificação de uma *gestão securitária* que racionaliza a falta de acesso à moradia digna como fenômeno de conjunto e que tolera aleatoriamente mecanismos de exclusão em um cálculo de custo estatisticamente aceitável.

Diante da presença indelével dessas três verdades biopolíticas, pode-se concluir que a amostra jurisprudencial analisada ratificou a hipótese aventada desde as impressões produzidas pelo estudo de caso empreendido junto ao caso de despejo proposto contra os moradores da Vila São Sebastião. A presença latente do patrimonialismo, do discurso disciplinar e de uma gestão do tipo securitária na racionalidade dos julgados analisados, definiu o que neles se diagnosticou como um espaço no qual o sistema de justiça produz e normaliza juízos de exceção. A normalização do estado de exceção, assim como

[240] O artifício de eliminação materializado pelo racismo encontra em Foucault o retorno do poder soberano como categoria de análise, todavia não amadurecida no pensamento do autor. Com um pensamento marcado por uma preocupação provocativamente aleatória sobre as formas de constituição do sujeito na modernidade – buscando-as ora na linguagem (o saber), ora na política (o poder) e ora na estética de si (a ética) – a morte precoce de Foucault, findou por deixar o hiato que desafiou os rumos desta pesquisa.

demonstrada no acervo pesquisado, retrata o que Frankenberg (2018, p. 258) chama de "exceção da normalidade normativa", que independe de declaração formal:

> Por "normalização", entendo a banalização e a minimização de medidas extraordinárias, a modificação radical da topografia do Estado de direito em detrimento da proteção da liberdade e a inserção de autorizações de intervenção de natureza jurídico-excepcional no ordenamento jurídico ou a inclusão de figuras de pensamento jurídico-excepcionais na dogmática jurídica da situação normal reunidas sob a máscara de direito normal. (FRANKENBERG, 2018, p. 259)

Na medida em que figuram como a extrapolação normalizante, cotidiana e rotineira dos limites humanísticos e dignificantes da pessoa humana, presentes no texto constitucional e na legislação que regula o procedimento das remoções, finalmente a pesquisa empírica revelou uma atuação da jurisprudência bastante aproximada do que os estudos sobre estado de exceção aqui empreendidos acusam ser uma técnica de Estado mais próxima do *método Foucault*.

Fundamentalmente, o que se aponta com a presença do *método Foucault* na amostra analisada, é o reconhecimento de que a lógica excepcional penetra no pensamento jurídico para, sistematicamente, normalizar no *modus operandi* das remoções a necessidade securitária de contenção e controle de *situações sociais de ameaça* (BECK, 2011, p. 27). Esse estado de "insegurança assegurada para a segurança insegura" (FRANKENBERG, 2018, p. 266), que sugere a combinação da legalidade e do autoritarismo, referência dos *métodos Hobbes e Locke* e aglutinadas no *método Foucault*, é, segundo suas determinações teóricas, o indicador mais próximo que permite analisar a presença da exceção junto ao aparato das remoções.

> [...] o regime jurídico do estado de exceção, no curso de sua normalização, tem uma tendência interna excedente. Sua internalização desencadeia uma dinâmica e um processo de familiarização: é próprio dessa dinâmica o fato de a institucionalização jurídica dos estados de necessidade antecipáveis e dos poderes emergenciais atribuírem furtivamente aos poderes estatais, principalmente ao Executivo, uma responsabilidade plena de criar situações de segurança almejadas de todos os tipos. [...] O processo de familiarização inicia-se com a inclusão do extraordinário na estrutura de segurança ordinária do Estado de direito. O efeito de familiarização é aprofundado e prolongado por meio de poderes interventivos estatais adicionais sempre novos, exigidos por situações existentes ou superficialmente existentes e na maioria das vezes até mesmo conferidos. (FRANKENBERG, 2018, p. 199)

Ao redor desse campo de forças, que tensiona legalidade e autoritarismo, inscrevem-se práticas sociais e discursivas, vezes estratégicas, vezes de dominação, cujo efeito produzido, longe de estabelecer a limitação ou a contenção de situações materiais de desigualdade, é o de manipular as regras do direito para a cristalizar relações de poder já devidamente organizadas na política pública que administra o problema da crise de

moradia no país.

Portanto, resta evidente que a origem formal do poder soberano (consagrado na imperatividade da norma jurídica), perde importância frente aos pontos de referência nem sempre estáveis pelos quais outras transcrições de poder (disciplinar e securitário) transitam e circulam. Face a essa constatação, a qual chegamos a partir de um balanço dos dados apresentados na pesquisa empírica, associados às noções teóricas trabalhadas, sete representações discursivas, reciprocamente articuladas, podem ser enumeradas com objetivo de denunciarem a produção da exceção nas remoções em áreas de risco.

Assim como para Pires (2021, p. 99-100), o autoritarismo político contemporâneo pode ser identificado a partir de quatro características fundamentais (fantasmagórico, dissimulado, fragmentado e intermitente), pode-se aqui também concluir, dos dados que retornaram os pronunciamentos judiciais determinantes de remoções em áreas de risco, que o fenômeno da exceção nelas identificado pode ser modulado a partir de sete representações discursivas neles presentes: 1) otimização do bem jurídico *vida*; 2) fidelidade à segurança do sistema capitalista; 3) amparo em uma *dogmática da situação extrema*, prejudicando preceitos jurídicos fundamentais; 4) racionalidade pautada quase que exclusivamente em informações técnicas referenciadas por laudos periciais; 5) promoção de cooperação institucional para viabilização de medidas securitárias marginais, consistentes numa intervenção policial para correção do problema; 6) recurso à *insegurança cognitiva* para efeito de impedir a participação opinativa das pessoas removidas; *7)* tratamento judicial das pessoas removidas como *anormais*, invasores ou transgressores da ordem pública.

5.6.1.1 Otimização do bem jurídico *vida*

A primeira representação discursiva é aquela que decorre da proteção do valor segurança biológica em detrimento do valor existencial da liberdade (FRANKENBERG, 2018, p. 267). Ainda que diante da previsão de danos colaterais resultantes de medidas securitárias de salvamento, pelas quais a vida é alvo de um controle que não só faz viver, mas, de forma autoritária, diz como viver (FOUCAULT, 2005, p. 293), as decisões pautadas nesse discurso biológico, possuem tal repulsa ao perigo que admitem infringir gravemente direitos fundamentais em nome de uma retórica de proteção ao direito à vida.

Em nome da referência biopolítica que ostentam, admitem danos ao direito à moradia, criando a falsa ilusão de que o afeto do medo justifica a banalização de direitos

existenciais, a exemplo da remoção de pessoas de suas casas para lhes proteger a vida, e deixá-las sem ter onde morar, deslocando-as forçadamente sem oferecimento de alternativas habitacionais consistentes. Frente ao argumento de proteção à vida, o direito à moradia é rotineiramente hierarquizado pela lógica do biopoder, sendo por ela tratado como uma normalidade política e jurídica suspensa, já que sob um referente político puramente securitário, para alguns, precisa perder sua vigência.

5.6.1.2 Fidelidade à segurança do sistema capitalista

A segunda representação consiste na fidelidade às noções securitárias reguladoras das expectativas de um tipo de sociabilidade capitalista que toma o espaço como *locus* de produção e acumulação. Ainda que em detrimento de direitos legislados, tal noção de segurança impõe-se como um bem jurídico em si mesmo considerado, conferindo ao julgador um espaço retórico de renúncia às posições jurídicas fundamentais ameaçadas para, em seu lugar, deixar fluir argumentos que priorizam a normalização de condutas segundo os propósitos econômicos de correção, repartição, circulação, organização e produção hegemônicas do espaço.

Trata-se de um tipo de autopreservação do sistema que Frankenberg vai chamar de *metadireitos fundamentais do Estado*: “Eles levam à regressão do Estado de direito para o Estado da segurança e permitem que elementos normalizados de um regime jurídico-excepcional acentuem-se” (FRANKENBERG, 2018, p. 243). A partir dessa representação discursiva, a exceção se traduz como uma manifestação de poder que corrobora com a produção social de uma realidade a partir da qual a moradia digna é algo que se acessa segundo uma dinâmica que é imposta não pelo direito, mas por relações que são essencialmente econômicas.

Sua referência é justificada, institucionalizada e, portanto, legitimada, sobretudo devido à necessidade de proteção da sociedade do perigo da escassez. Salvando o acesso aos recursos vitais pela via do mercado e do enriquecimento privado, tal racionalidade justifica e normaliza privilégios, como aqueles concernentes à aquisição da propriedade privada para garantia da habitação, que o Estado de direito não é capaz de garantir e que só podem ser assegurados a alguns grupos. No cerne de suas práticas, a regra prioritária de sociabilidade é o banimento do medo; a liberdade cede espaço ao sentimento de segurança de fazer parte destes grupos prioritários.

Nessa base relacional de condução pelo governo de uma população

economicamente útil, dentre tantos componentes heterogêneos, o Estado soberano vai ocupar posição estratégica, qual seja a de instância central, garantidora de uma estrutura permanente e formalmente estabilizada que visa biorregulamentar, via tecnologias disciplinares e securitárias, a "segurança do conjunto em relação aos seus perigos internos" (FOUCAULT, 2005, p. 297).

5.6.1.3 Amparo em uma *dogmática da situação extrema*, prejudicando preceitos jurídicos fundamentais

A terceira representação discursiva, que decorre inclusive da segunda, é aquela que denuncia nos pronunciamentos analisados certa condução a partir de uma *dogmática da situação extrema*, pela qual busca-se promover ao menos um tipo de apaziguamento simbólico e situacional da questão julgada. Sua base de intervenção, sendo discricionária, é revestida pelo manto da "pureza de intenções" das autoridades estatais que se pautam, para decidir, sobretudo nas situações fáticas apresentadas nas demandas. Baseia-se tão somente pelo código da percepção empírica e de chavões preconcebidos – "preconceitos, estereótipos e conclusões cotidianas inquestionadas" (FRANKENBERG, 2018, p. 278) – que vão levar em conta o risco de morte como elemento inquestionavelmente justificador de dispositivos compulsórios de expulsão de pessoas de suas casas.

Devido a algum acontecimento urgente, decisões assim concebidas na base da *dogmática da situação extrema*, aproxima-se de situações emergenciais de crise, libertando-as das amarras da lei (FOUCAULT, 2008, p. 350), para fazerem valer a subjetividade opinativa do julgador. Fundadas mais na opinião do que na estreita relação com a norma positivada, a exceção, assim produzida, não encontra espaço de questionamento acerca dos efeitos colaterais que ela produz, já que se esconde atrás de uma retórica que qualifica a simetria entre direito à vida e o direito à moradia como uma escolha difícil que, por sua natureza, deverá dispensar a escorreita aplicação do "princípio normal da proporcionalidade" (FRANKENBERG, 2018, p. 185). A estrita proteção ao direito à vida torna-se um discurso que aplaca uma tensão representada pela falta de proteção a um direito de igual vulto jurídico como é o direito social à moradia, portanto enquadrando certas formas de vida a determinados dispositivos de diferenciação social.

5.6.1.4 Racionalidade pautada quase que exclusivamente em informações técnicas referenciadas por laudos periciais

A quarta representação discursiva é consequência da terceira e retrata o emprego de informações técnicas que embasam um discurso chamado “jurídico-científico” facilitador de uma intervenção securitária, cuja referência primeira não sendo a lei, determina-se sob um código de normalização, controle e vigilância em relação às situações às quais pretende administrar. Informações técnicas, levadas a efeito por laudos periciais, impõem-se como dado absoluto, dificilmente contrastado com as concepções tradicionais do direito.

Os laudos periciais, profundamente determinados pela realidade material sobre a qual são produzidos e justificados, em uma base de conhecimento estritamente técnico pelo qual agentes estatais “são autorizados a agir com base em suas experiências, relatórios, e suposições” (FRANKENBERG, 2018, p. 277), ingressam nesse aparato discursivo como dispositivos previamente oferecidos para o controle das áreas de risco, oferecendo ao discurso jurídico a devida medida do cálculo científico que as noções de caso, de risco, de perigo e de crise ajudam a formular e do qual a necessidade securitária vai necessitar para se sobrepor ao direito.

Decisões assim substanciadas por laudos que atestam as mais diversas situações de risco, muito embora partam do pressuposto do direito das pessoas removidas a morarem dignamente, em nome da relevância do caráter informacional que tais provas produzem, aderem às suas referências técnicas, elegendo o perito como o grande intérprete das possibilidades de exercício regular do direito de ocupar ou não determinados espaços.

Ademais, por julgarem fora do alcance do Judiciário a capacidade técnica de discernir concretamente sobre as condições reais de moradia das pessoas residentes em áreas qualificadas como de risco, terminam por entregá-las à lógica negativante do biopoder, pela qual a vida se desloca do campo de conquistas do Estado de direito para a indeterminação do estado de natureza. De certa forma, ao se declararem incompetentes para a tarefa de concretização de direitos sociais, atribuem tal tarefa ao Executivo, sustentando que a adoção de uma atuação mais proativa neste sentido poderia ferir o princípio da separação dos poderes.

5.6.1.5 Promoção de cooperação institucional para viabilização de medidas securitárias marginais, consistentes numa intervenção policial para correção do problema

A quinta representação discursiva remete à presença de uma atuação cooperativa entre diferentes agentes estatais, com vistas a promoverem a regulação da ordem urbana, o eficiente exercício do poder de polícia da administração pública e sua compatibilização com um aparato legislativo municipal que permita medidas de controle social tendentes a banir áreas de risco no ambiente das cidades.

Oportunizando deslocamentos de competência, seja para o executivo, seja para o legislativo, o que esse discurso faz é escudar-se em determinações jurídicas vagas, tais como os princípios da demanda, da inércia da jurisdição e da separação de poderes, para afastar o necessário enfrentamento da legislação compatível com o tema do direito à moradia e para firmarem uma espécie de relação verdade-justiça com o discurso da remoção.

O discurso do risco torna-se então um dispositivo de poder heterogêneo, com efeito de produzir um campo de racionalidade ligado a um ambiente formativo de um saber administrativo centrado em afastar perigos. Sob essa racionalidade, Frankenberg (2018, p. 129) aponta a produção de decisões "prognósticas", operadas por uma espécie de gestão policial "que desconstrói o entendimento tradicional do Estado de direito" e que se dá, sobretudo, pela desconstrução da "relação jurídico-fundamental entre o conjunto de cidadãos e os poderes estatais" e consequente inclusão de "terceiros interessados", de modo que "a relação bipolar é convertida em uma relação jurídica multipolar" (FRANKENBERG, 2018, p. 131).

Incapaz de acessar uma correção racional dos argumentos jurídicos que utiliza para resolver o problema de segurança que busca conter, tal racionalidade policialesca, promovendo uma estrita defesa da sociedade e da ordem pública, chega, no máximo, a diminuir os inconvenientes do risco situacional diagnosticado, deixando à míngua a necessária adoção de providências quanto à proteção ao direito à moradia adequada às pessoas removidas.

5.6.1.6 Recurso à *insegurança cognitiva* para efeito de impedir a participação opinativa das pessoas removidas

A sexta referência que se toma como representação discursiva da exceção é o recurso à *insegurança cognitiva* (FRANKENBERG, 2018, p. 295) das pessoas as quais se dirigem. A partir de uma cisão da multiplicidade de indivíduos entre normais e anormais, definindo dentre eles aqueles incorrigíveis, portanto sujeitos a intervenções

específicas (FOUCAULT, 2014b, p. 50), permite com que se opere o deslizamento da lei direta objetiva, para um tratamento mais autoritário, difuso e indireto da *vida nua* reduzida ao campo biopolítico da anomia de que trata Agamben e destinado ao sujeito débil.

Portanto, reduzido à mera condição biológica de viver, restrito a um espaço de indefinição onde não se consegue distinguir o que é violência e o que é direito, o sujeito submetido às práticas de remoção é atraído para uma espécie de maquinário de poder que o processa não para torná-lo real, mas um numerário ótimo de gestão estatística, típico de uma biopolítica governamental que se expressa paradoxalmente tanto para fazer viver, quanto para deixar morrer.

A insegurança cognitiva, "compensada por uma segurança existencial, generalizada à existência" (FRANKENBERG, 2018, p. 295), permite a estratégia securitária da condução, seja pelo consenso, seja pela violência, para que o poder, mais do que coagir, produza, constitua uma massa global afetada por processos de conjunto que são próprios da vida, fazendo da remoção um processo 'natural', assim como o nascimento, a morte, a produção, a doença, etc. (FOUCAULT, 2005, p. 289): "no lugar da "vinculação proporcionalmente estrita ao direito", entra, por fim, a confiança na pureza das intenções das autoridades e na solidez empírica de sua experiência" (FRANKENBERG, 2018, p. 278).

Nessa representação discursiva, o sujeito removido torna-se então o sujeito incompleto que, nas palavras de Mbembe (2018, p. 08) é aquele "desprovido de estatuto político e reduzido ao seu corpo biológico". Sua *insegurança cognitiva*, produzindo o impedimento de sua participação nos trâmites concernentes à remoção, é mobilizada a partir de um discurso de saber-poder que o infantiliza, definindo-o como alguém completamente vulnerável a medidas corretivas.

5.6.1.7 Tratamento judicial das pessoas as quais se destinam como *anormais*, invasores ou transgressores da ordem pública

Por fim, uma sétima referência trata da representação discursiva retomada da velha separação teológica schmittiana da distinção política amigo/inimigo. Sob essa referência, aqueles a quem se estendem as sanções securitárias remocionistas recebem o tratamento judicial de inimigos internos da ordem social, o que sinaliza a presença inegável do dispositivo biológico consistente na prática de um racismo de Estado que a sociedade vai exercer sobre si própria: "Comparados ao "cidadãos normais", eles vivem

em uma esfera jurídica de liberdade reduzida" (FRANKENBERG, 2018, p. 278).

A partir dessa terminologia que se refere ao sujeito removido como alguém desajustado da ordem política, promove-se, ao menos discursivamente, seu reajuste normalizante a uma ordem prioritária de acesso à moradia via esquemas de mercado. No interior dessa mobilização política, societal e também estética, que se opera em função da segurança de que todas as coisas e todas as relações estejam sujeitas ao seu valor de mercado, é que vai se operar a filtragem das possibilidades de acesso a direitos segundo essa mesma ordem capitalista, nesse processo decompondo do corpo da população aquele extrato que perverte tal ordem, o que o torna punível sob a peja de 'invasor'.

A figura do 'invasor' vai ser então a grande representação discursiva desses *processos de racialização* (ALMEIDA, 2019; MBEMBE, 2014), fonte inesgotável e atemporal de dispositivos de poder que transcendem inclusive à luta de classes, com função de "regular a distribuição da morte e tornar possíveis as funções assassinas do Estado" (MBEMBE, 2018, p. 18). São a técnica por excelência de eleição de uma categoria humana que pode suportar os efeitos colaterais de esquemas securitários generalizantes, profundamente marcados pelo autoritarismo e perda da liberdade. Segundo Achllie Mbembe, é onde uma codificação sofisticada de normas e dispositivos[241] vai operar com o intuito de marcar os que não podem "racionalizar o mundo a partir de lógicas empresariais" (MBEMBE, 2014, p. 12), e que cria o lugar do não-direito para uma gente supérflua e desnecessária.

Essas sete representações discursivas, balanço geral dos dados teóricos e empíricos ora pesquisados, que se interconectam como razões combinadas, uma dando maior alma a outra, manifestam então a confirmação da hipótese que orienta a presente tese. Na medida em que apontam para o horizonte biopolítico de crise habitacional no país, as decisões que priorizam as remoções em áreas de risco, como solução que se impõe a título de medida prioritária de proteção à vida, a despeito de qualquer outra que viabilize dignidade habitacional às pessoas removidas, refletem o aparecimento da exceção, como um fenômeno do autoritarismo cada vez mais presente no sistema de justiça, que tem

[241] No texto *Necropolítica* (2018), Mbembe retoma a ideia de campo introduzida por Agamben e nela reconhece sua operatividade em permitir que se compreenda como se cultiva um "arranjo espacial permanente, que se mantém continuamente fora do estado da lei" (MBEMBE, 2018, p. 08), numa espécie de campo biológico hábil a materializar uma separação classificatória de pessoas num mesmo espaço. Esta noção marca a contribuição teórica do autor para a análise do poder na contemporaneidade, qual seja o da norma que vigora entre aqueles que, no mundo, ocupam lugares de subalternidades. Corpos fungíveis dentro do que pode se chamar de esquemas de posições capitalistas globalizadas: "A este novo carácter descartável e solúvel, à sua institucionalização enquanto padrão de vida e à sua generalização ao mundo inteiro, chamamos o *devir negro do mundo*". (MBEMBE, 2014, p.18)

cotidianamente desabonado conquistas democráticas e reduzido, para alguns indesejáveis, o alcance do Estado de direito.

6 CONCLUSÕES

> "*Nenhum aspecto do espaço urbano brasileiro poderá ser jamais explicado/compreendido se não forem consideradas as especificidades da segregação social e econômica que caracteriza nossas metrópoles, cidades grandes e médias*." (Flávio Villaça, 2001, p. 37)

A crise habitacional do país, associada à ausência de investimentos em ações de regularização e urbanização dos territórios caracterizados pelo risco, tem se tornado um dispositivo de produção de uma prática que, sujeita a um cálculo econômico de custo-benefício, constitui processos de remoções forçadas atrelados à positivação do acesso à moradia digna a partir da forma mercadoria. Se de um lado, favorecem a recaptura de um contingente desagregado dos esquemas hegemônicos de produção de moradia, com a possibilidade de reabilitá-los ao mercado de aluguéis ou de financiamentos imobiliários, de outro, permite que ocupações em terrenos precários e sujeitos aos mais diversos perigos de desastres sofram um tipo de controle criminalizante que, quando vem, é pela via da expulsão.

Como prática recorrente que é, a experiência das remoções perpetradas em áreas de risco, empreendidas de acordo com os procedimentos denunciados pela amostra jurisprudencial pesquisada, ao menos em sua maioria, revelam a mecânica de uma ordem de saber e de poder biopolíticos, exposta em sua feição mais negativante.

Por meio dela, cristalizam-se como verdades inquestionáveis medidas securitárias que habilitam processos de deslocamentos forçados, normalizados como forma de controle social de situações de perigo, tornando assim frequente o fenômeno do autoritarismo e da suspensão das regras do Estado de direito, cada vez mais presentes em medidas jurídicas e administrativas que resolvem o problema da moradia de risco exclusivamente pela retirada arbitrária de pessoas pobres de seus territórios, sem o oferecimento de solução de continuidade habitacional e seguidas da tentativa, nem sempre exitosa, de desabilitar o local da função de servir a outras tentativas de ocupação.

Sua capacidade em produzir desigualdade e exclusão no acesso ao direito à moradia é também um dado relevante para a percepção da crise do Estado de direito, visto que, como manifestação biopolítica de conteúdo securitário, revela as condições a partir das quais a situação normal, que prioriza a satisfação do direito à moradia pela via de sua utilidade econômica, é criada, do mesmo modo em que se legitima a exceção, evidenciada em deslocamentos forçados nem sempre atentos ao que estabelece a norma jurídica.

A mecânica produtora dessas assimetrias sociais revela um domínio formativo específico de relações de saber e poder (discursivas e não discursivas), um emaranhado de enunciações e de dispositivos que reúnem práticas provenientes das mais diversas ordens (social, econômica, política e jurídica), e que não funcionam na base de uma hierarquia estanque, mas disputam entre si uma posição discursiva privilegiada no nível superficial dos significados que apresentam no intuito de cristalizarem efeitos de verdade.

A noção de crise permanente, como um *enunciado reitor* desse ambiente de formação discursiva, permite a compreensão de que o discurso jurídico produzido acerca do acesso ao direito à moradia também seja afetado por um sistema de remissões que são econômicas, sociais, territoriais, higienistas e também estéticas e que submetem os pronunciamentos acerca das remoções a um cálculo de urgência, evidenciando assim neles, quase sempre, esse sistema de continuidades já descrito historicamente no capítulo referente às práticas de poder constitutivas dos formatos da política habitacional praticada no Brasil nos últimos 60 anos.

O tratamento jurídico das situações de risco se inscreve exatamente nesse lugar formativo de enunciados de verdades articuladas com a referência genealógica da crise, desde o determinismo de uma política habitacional marcada pela tentativa de encontrar saídas, em vários níveis, à ameaça de quebra nos processos de acumulação de poder e suas formas específicas de controle da atividade econômica, da vida social das formas de uso e ocupação do espaço.

É na dimensão dos efeitos de verdade e de aceitação geral que tais práticas produzem que se apresenta a imposição de uma linha divisória de indiferença social em relação ao ato de expulsão de pessoas de seus locais de moradia, o que se impõe com capacidade de instituir uma ordem existencial de um determinado grupo em detrimento de outro e que pode ser descrita como aquela que permite, em algumas situações nas quais a necessidade de segurança assim o impuser, a suspensão da norma jurídica para pessoas pobres e em situação de precariedade habitacional.

Claramente, quando uma decisão judicial opera sobre dada materialidade de crise, como a que se refere à constância da desigualdade material no acesso à moradia digna, repetitivamente consumada no Brasil e agudizada na condição da moradia de risco, as chances de que ela recorra a uma racionalidade securitária tornam-se evidentes. Tais medidas assim qualificadas visam equacionar como se distribuem os riscos decorrentes de uma sociedade onde o acesso universal a direitos é condicionado pelas necessidades de mercado e pela proteção da integridade de uma ordem social liberal politicamente

sintonizada com as necessidades do campo econômico. O sistema de justiça passa então a ser constrangido a funcionar como uma instância de produção de sentido na qual situações sociais problemáticas e sobretudo assimétricas sejam decididas a partir dessa ordem securitária para a qual o Estado de direito é insuficiente.

A necessidade de segurança, inevitavelmente, vai impor à atividade jurisdicional o desafio de encontrar uma forma jurídica de lidar com a constante tensão entre a inclusão de demandas sociais no texto constitucional – assim judicializadas em forma de litígios que buscam a tutela de direitos sociais como o é o de moradia digna – e a dificuldade de sua materialização em uma forma político-estatal que, segundo Michael Wilkinson, despolitiza a economia, naturaliza desigualdades, valoriza mercados competitivos e protege negócios privados.

Numa articulação interdisciplinar que, além de jurídica, é histórica, social, econômica e filosófica, buscou-se nesta tese compreender as condições permissivas dessa espécie de leitura biopolítica e securitária da vida urbana vivida em condições de precariedade, pensando-a como uma produção de poder articulada com as transformações operacionalizadas nas políticas públicas de moradia empreendidas no país ao longo dos últimos 60 anos. Chegando ao objetivo final da pesquisa, que foi o de problematizar, desde uma crítica arqueológica e genealógica, a questão dos despejos forçados a partir do fenômeno de sua judicialização e de sua vocação em produzir juízos de exceção, conclui-se que o fenômeno do autoritarismo, que tem caracterizado sobremaneira a cena política e jurídica desse início de século, é algo também identificável nos litígios fundiários caracterizados pelos processos de remoções de pessoas que residem em áreas de risco.

Apontar o autoritarismo nesses processos, fazendo-o desde o lugar do registro histórico da crise habitacional que lhes estrutura, foi tarefa que se realizou necessariamente a partir do acontecimento moderno pelo qual o racismo de Estado torna-se o grande dispositivo de decifração e de homogeneização da vida. Em sua relação com as formas de ocupação da terra urbana, tornada um produto rentável, condicionada ao lucro e ao valor de troca, é o racismo o ponto de clivagem a partir do qual vai se enfeixar todo um discurso por meio do qual a segurança termina por desabilitar o direito.

Utilizando-se das regras do regime jurídico fundiário para consolidar e disseminar enunciados de verdade, tal performance securitária de poder vai se valer da noção de propriedade privada juridicamente tutelável contra invasões, da segurança da ordem pública que a institucionaliza e de afetos como o medo para legitimar a expulsão de pessoas de seus locais habituais de moradia. A segurança de uma sociabilidade racista,

identificável desde dispositivos econômicos de separação que condicionam o acesso à terra urbanizada à propriedade privada e que, necessariamente, marginalizam os que assim não podem conquistá-la, torna-se a verdade biopolítica que, nas remoções, normaliza a exceção quando pessoas são expulsas de áreas de risco e, consequentemente, de suas casas, sem atenção a parâmetros legais como o da permanência, do oferecimento de solução habitacional definitiva, da informação e do tratamento não discriminatório.

Como visto, o contingente que está fora dos processos de referência da vida normalizada, definido por Agamben como uma certa singularidade que não pode ser representada no *nomos* da ordem jurídica, encontra a sua forma de inclusão na situação normal a partir da figura da exceção, como um dispositivo de controle da *vida nua*, ou politicamente desqualificada, que resta capturada a um campo de anomia e indistinção cruel. Seu ingresso na ordem jurídica só pode se dar sob a rubrica de cláusulas gerais e indeterminadas, como *ordem pública*, *invasão* e *risco*, que conferem às situações de despejo a conotação de perigo apta a disparar juízos da exceção, ainda que envernizados pela retórica do direito ou por referências vagas a princípios jurídicos, conforme foi recorrente no acervo da pesquisa.

Sob uma analítica que as localiza no campo da exceção biopolítica, as remoções assim deferidas atribuem ao corpo do despejado a condição de *homo sacer*, aquela figura cujo modo de vida urbano é indigno de ser vivido, pelo que seu apagamento pode ser promovido sem que se cometa um "homicídio". Para o *removido sacer*, em sua forma urbana de vida urbana matável, o direito à moradia, como proteção jurídica conferida em forma de garantia fundamental social, perde seu sentido, despoja-se de significado naquela situação de crise, mesmo que permanecendo em vigor.

Nessa linha móvel, em jogo na judicialização dos despejos, destacam-se os termos desse autoritarismo: o poder que filtra é biopolítico; seus procedimentos disciplinares e securitários gravitam em torno do valor da propriedade privada, como uma verdade politicamente produzida por um jogo de poder a partir do qual as regras de direito vão estrategicamente funcionar; suas táticas discursivas visam normalizar processos de exclusão a partir de sua verdade totalizante; seu efeito de poder, no contexto da moradia de risco, é a expulsão como forma de manutenção da totalidade almejada; sua funcionalidade enquanto tecnologia de corte, é a neutralização do anormal em nome da segurança do conjunto da sociedade; sua tradução jurídica é a exceção.

Tal aparato securitário, atual no conjunto heterogêneo dos discursos remocionistas presentes na amostra analisada, orientam os rumos dos litígios estudados a um tratamento

no qual sua fonte normativa é a necessidade. No bojo da necessidade, o Judiciário recorre a uma estratégia de ajustamento entre a figura do soberano – decidindo segundo seu grau íntimo de sensibilidade, tocado pelo afeto do medo e da rejeição a situações de perigo – e a figura do inimigo de uma certa ordem urbanística cujas contradições devem ser apagadas a partir de um sistema de positivação securitária da vida. A vida então se torna o grande referente a partir do qual direitos existenciais são substituídos por um discurso de caricaturização ou mesmo de autorresponsabilização do sujeito removido, que passa juridicamente a receber o nome de "invasor", culpado pela sua própria condição de precariedade.

O resultado dessa combinação discursiva, realizada entre o afastamento do perigo de morte em relação àqueles que moram em áreas de risco e a aleatoriedade de decisões que, corrigindo distorções de uma ordem pública marcada pela mercantilização de direitos, os inserem genericamente em programas habitacionais insubsistentes ou transitórios, traduz-se como um verdadeiro *palíndromo perverso* pelo qual o discurso que rejeita a morte, o perigo ou o risco, metalinguisticamente, evidencia a fronteira de desqualificação e de desproteção jurídica em relação a algumas formas de vida descartáveis.

A análise da amostra permitiu concluir que a lógica jurídica mobilizada no contexto dos processos de despejos forçados é constituída por figuras de argumentação permeadas de representações discursivas que denunciam a exceção. A partir de um cálculo de tipo econômico que aumenta (ou diminui) as funções da vida, o direito à moradia vai precisar ser reprogramado para se ajustar aos limites econômicos do Estado liberal, o que vai produzir, junto à jurisprudência, autoritarismo e exceção, aqui sintomatizada em sete referências discursivas: 1) otimização do bem jurídico *vida*, 2) fidelidade à segurança do sistema capitalista; 3) amparo em uma *dogmática da situação extrema*, prejudicando preceitos jurídicos fundamentais; 4) racionalidade pautada quase que exclusivamente em informações técnicas referenciadas por laudos periciais; 5) promoção de cooperação institucional para viabilização de medidas securitárias marginais, consistentes numa intervenção policial para correção do problema; 6) recurso à *insegurança cognitiva* para efeito de impedir a participação opinativa das pessoas removidas; *7)* tratamento judicial das pessoas às quais se destinam como *anormais*, invasores ou transgressores da ordem pública.

Arregimentando disciplina e promoção de uma segurança genérica em relação às pessoas às quais se dirige, viabiliza o fluxo natural de uma rede de relações que segue a

direção comum de defesa biopolítica da sociedade, pela qual é possível apreender um determinado estado de "indiferença jurisprudencial", fatalmente localizável no acervo estudado.

Frente a esse diagnóstico, a pesquisa retorna à Vila São Sebastião ciente de que o tipo de disputa enunciada naquele caso pontual – no qual famílias são ameaçadas de serem despejadas de uma área na qual residem há mais de quatro décadas – revela algo muito mais profundo que a mera referência ao risco potencializado pela deturpação da propriedade de uma área destinada à circulação de veículos. Trata-se de uma questão profundamente enraizada em uma ordem política que assedia o sistema de justiça com seu jogo de tudo ou nada, com forte tendência a reforçar o que é especialmente grave em um contexto de violações quanto ao acesso à moradia digna. Sinaliza um litígio fundiário que habita um campo de coexistência de domínios e de ordem de interesses repetíveis no cenário da jurisprudência brasileira.

Na maioria dos casos referenciados pelo acervo jurisprudencial pesquisado, as famílias foram despejadas sem que se lhes fosse considerado o direito à permanência territorial, sem a alternativa de uma política consistente que lhes assistisse em termos de lhes garantir moradia definitiva em uma área segura, sem serem ouvidas acerca de seus planos e projetos de vida e sem um tratamento digno que impedisse situações aviltantes de desinformação e discriminação social.

O receio demonstrado pelos entrevistados, moradores da Vila São Sebastião, de que a remoção contra eles proposta possa vir a ser algo que, muito longe de lhes proteger o direito à vida e à moradia digna, se apresente como uma regularidade capaz de lhes causar severas violações quanto à forma de existirem naquele território, reproduzindo portanto a exceção fartamente localizada na jurisprudência, infelizmente, foi algo comprovado, o que de fato, torna o resultado da pesquisa um mal prognóstico para a Comunidade.

Todavia, esse mal prognóstico não pode ser interpretado como um mal agouro. Pelo contrário, ele é a referência de que, no caso das remoções perpetradas contra comunidades que residem em áreas de risco, o apontamento legal do direito à permanência, ao oferecimento de solução habitacional definitiva, à informação e ao tratamento não discriminatório, não pode ser pensado como uma instância normativa pré-discursiva, imune ao assédio de práticas autoritárias de poder, mas lugar de disputa pela formação de uma nova verdade que, nos despejos forçados, se preste a oferecer soluções compatíveis com a dignidade humana.

Dentro desse lugar de disputa, conclui-se que o direito à moradia digna, como garantia fundamental constantemente violada pelas medidas de exceção evidenciadas no acervo pesquisado, não será um enunciado de correção junto à jurisprudência das remoções somente porque está positivado na Constituição Federal. Sua justa e eficiente aplicação depende que ele seja politizado, amplamente aceito e debatido sob uma razão relacional, ou seja, em suas várias dimensões e nas várias instâncias do Estado, para que, uma vez não marginalizado, seja colocado como prática social permanente frente a qualquer medida que se proponha a retirar compulsoriamente pessoas de seus territórios, mesmo quando o que está em pauta é o risco.

Embora este trabalho tenha buscado realizar um diagnóstico sobre o nível de ocorrência de pronunciamentos de exceção, aptos a tornarem o campo da jurisprudência dos despejos forçados um local onde também é possível verificar o avanço do autoritarismo junto ao sistema de justiça, as reflexões proporcionadas pelo acervo da pesquisa ajudaram a esboçar um prognóstico sobre como é possível pensar o direito fundamental à moradia desde essa razão relacional, apta a fornecer ao discurso jurídico que pauta as remoções de pessoas residentes em áreas de risco, a crítica necessária para interrogar seus efeitos de poder e de verdade.

Desse modo, interrogar criticamente em que medida situações de risco habilitam o despejo de pessoas de suas casas, requer um tipo de observação abrangente, permeada de elementos que não podem se limitar exclusivamente à dimensão técnica do perigo de desastres. Necessário é acessar a totalidade dos conflitos fundiários dessa natureza, em suas várias dimensões interconectadas – técnica, econômica, política, social e jurídica –, para que, uma vez assim contextualizadas no litígio, sejam elas emparelhadas com igual grau de evidência e importância, para que os direitos ali demandados sejam definidos em dimensão prática e não meramente retórica.

Pensado em sua dimensão técnica, o conflito não pode prescindir de uma solução que considere o princípio da não remoção ou da permanência, pelo que a retirada das pessoas do local diagnosticado como área de risco é alternativa que se apresenta somente depois de uma perfunctória investigação pericial acerca do potencial da área em comportar ações que minimizem ou impeçam situações de desastre, com vistas à garantia de permanência da população atingida.

Já em sua dimensão econômica, a solução do litígio deve passar necessariamente por sua potencialidade em, uma vez deferida, a remoção vir a debilitar as formas de subsistência das pessoas removidas, não podendo também passar ao largo de uma

investigação sobre quais despesas podem ingressar no orçamento das famílias, tais como aquelas relacionadas à mobilidade (em caso de afastamento de seus locais de estudo, creches, trabalho, etc.); pagamentos de tarifas (água, luz, IPTU, condomínio, etc.), sempre levando em conta a capacidade financeira que possuem de se adequarem a tais gastos.

Em sua dimensão política, o conflito fundiário não pode estar desarticulado das reais possibilidades do poder público em oferecer uma contrapartida habitacional às famílias removidas (aluguel social até o devido oferecimento de uma moradia definitiva; programas de reassentamento ou compra assistida, etc.), o que deve ser observado para que remoções não se tornem corriqueiramente práticas violadoras do direito à moradia.

Quanto à sua dimensão social, não pode deixar de levar em conta a forma como as pessoas ocupam a área considerada de risco, o número de crianças, idosos, pessoas com deficiência ali presentes, bem como quantas delas acionam serviços de educação, creches, saúde, etc., existentes nas imediações do local que ocupam e qual a capacidade do Município em abarcar essa demanda caso seja determinado o deslocamento da comunidade para outros locais da cidade. A atenção a essa dimensão significa associar qualquer ato dispositivo que importe em eventual esfacelamento de laços de sociabilidade e territorialidade, à disponibilização de informações, resguardando a efetiva participação do grupo atingido, assegurando-lhes um acompanhamento específico, com tratamento não violento e não discriminatório.

Finalmente, em sua dimensão jurídica, qualquer decisão que envolva comunidades assentadas em áreas de risco não pode deixar de ativar a legislação compatível para o caso, específica em prever garantias como, exemplificativamente, aquelas previstas no artigo 3º-B na Lei nº 12.340/10, acrescido pela Lei 12.608/12, na Resolução nº 10/ 2018 da Comissão Nacional de Direitos Humanos e no Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, assegurando aos atingidos um espaço de mediação onde oportunizada a realização de inspeções judicias, perícias necessariamente tempestivas e atualizadas por laudos que qualificam territórios de moradia como lugares irrecuperáveis, sujeitos a desastres e sessões de conciliação, nelas oportunizando-se a participação plena das partes e do poder público.

O risco sem uma análise que o tome em todas as suas diversas dimensões, como presunção absoluta associada de maneira simplória à remoção de pessoas de suas casas, não pode ser um enunciado que se impõe sozinho, como referência justificadora de um argumento de proteção à vida. Como circunstância que não valida a hierarquização de direitos de igual fundamentalidade, o risco somente justifica um discurso remocionista

quando ele ingressa como elemento de uma racionalidade jurídica protetiva em sentido amplo, que considere a solução de demandas fundiárias dessa natureza a partir dos limites das políticas públicas de moradia vigentes, ainda levando em conta os parâmetros presentes na legislação que regula a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, e que considere o direito à moradia digna como norte absoluto de qualquer medida que se preste a retirar vida humanas da condição de indignidade habitacional.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

AGAMBEN, Giorgio. **O que é um dispositivo?**. Outra travessia, n. 5, p. 9-16, 2005. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/outra/article/view/12576. Acesso em: 02 abr. 2021.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**: o poder soberano e a vida nua I. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AGAMBEN, Giorgio. **Meios sem fim**: notas sobre a política. Tradução de Davi Pessoa. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. 2. ed. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2019a.

AGAMBEN, Giorgio. **O que resta de Auschwitz**: arquivo e testemunha. Tradução de Selvino J. Assmann. São Paulo: Boitempo, 2019b.

AGAMBEN, Giorgio. **O uso dos corpos**. Tradução de Selvino J. Assmann. São Paulo: Boitempo, 2020.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Tradução de Virgílio Afondo da Silva. São Paulo: Malheiros, 2014.

ALEXY, Robert; SILVA, Rogério Luiz Nery da, Direitos fundamentais sociais e proporcionalidade. Tradução de Rogério Luiz Nery da Silva. *In*: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da. (Coords.). **Dignidade Humana, Direitos Sociais e Não-Positivismo Inclusivo**. Florianópolis: Qualis, 2015. p. 165-178.

ALFONSIN, Betania de Moraes. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre-século XX**. Orientadora: Sandra Jatahy Pesavento 2000. 233 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2000. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/3135. Acesso em: 23 set. 2020.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

ALVES, Marco Antônio Sousa. **Desafiando a norma**: normalização, resistência e guerra social no Brasil. Psicologia em Revista, v. 24, n. 1, p. 291-301, 2018. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682018000100019. Acesso em: 23 jul. 2021.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. **Usos e abusos dos estudos de caso**. Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010015742006000300007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 16 jan. 2021.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Amazonas. **Apelação Cível nº 0623731-97.2014.8.04.0001**. Apelantes: Município de Manaus e Ilaine da Silva Vasconcelos, Apelados: Ilaine da Silva Vasconcelos e Município de Manaus. Relator: Des. Wellington José de Araújo. Julgado em 20 maio. 2019. Amazonas: Tribunal de Justiça do Amazonas, 2019a. Disponível em: https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2827930&cdForo=0. Acesso em: 06 ago. 2021.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Amazonas**. Apelação / Remessa Necessária n.º 0609880-54.2015.8.04.0001**. Apelante: Defensoria Pública do Estado do Amazonas, Apelado: Instituto Municipal de Ordem Social e Planejamento Urbano – Implurb. Relator: Des. Paulo Lima. Julgado em 04 nov. 2019. Amazonas: Tribunal de Justiça do Amazonas, 2019b. Disponível em: https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2852092&cdForo=0. Acesso em: 06 ago. 2021.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Amazonas**. Apelação Cível n.º 0625460-90.2016.8.04.0001**. Apelante: Defensoria Pública do Estado do Amazonas, Apelado: Superintendência de Habitação do Amazonas - SUHAB e Estado do Amazonas. Relator: Des. Ari Jorge Moutinho da Costa. Julgado em 29 jul.2019. Amazonas: Tribunal de Justiça do Amazonas, 2019c. Disponível em: https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2839282&cdForo=0. Acesso em: 06 ago. 2021.

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Amazonas. **Apelação Cível nº 0649309-86.2019.8.04.0001**. Apelante: Carlos Alberto Brito de Lima, Apelado: Município de Manaus. Relator: Des. Ernesto Anselmo Queiroz Chíxaro. Julgado em: 15 set. 2020. Amazonas: Tribunal de Justiça do Amazonas, 2020. Disponível em: https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=2891878&cdForo=0. Acesso em: 06 ago. 2021.

ARANTES, Pedro Fiori. **Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970**. Novos estudos CEBRAP, n. 83, p. 103-127, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002009000100007&script=sci_arttext. Acesso em: 18 jul. 2020.

ARAÚJO, James Amorim. **Sobre a cidade e o urbano em Henri Lefebvre**. GEOUSP: Espaço e Tempo (Online), n. 31, p. 133-142, 2012. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74258. Acesso em: 06 abr. 2019.

AVELINO, Nildo, Introdução: pensar a política com Foucault, p. 7-42. *In*: AVELINO, Nildo; SALVO, Vaccaro (Orgs). **O pensamento político de Michel Foucault**. São Paulo: Intermeios, 2018. p. 07.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e Poder**: da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BAHIA. Tribunal de Justiça da Bahia. **Apelação n° 0801032-24.2015.8.05.0274**.

Apelante: Defensoria Pública do Estado da Bahia, Apelado: Município de Vitória da Conquista Relatora: Desa. Joanice Maria Guimarães de Jesus. Julgado em: 14 out. 2020. Salvador: Tribunal de Justiça da Bahia, 2020. Disponível em: https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/b403d8a1-9691-34f1-8256-26878d22c1c3. Acesso em: 08 ago. 2021.

BALBIM, Renato. **Texto para discussão 2134**. Serviço de moradia social ou locação social: alternativas à política habitacional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA: Brasília, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5787/1/td_2134.pdf. Acesso em: 18 mai. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016**: poder estrutural, contradição e ideologia. Revista de Economia Contemporânea, v. 21, n. 2, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482017000200209&script=sci_arttext. Acesso em: 25 jul. 2020.

BAZZICALUPO, Laura. **Biopolítica**: um mapa conceitual. Tradução de Luísa Rabolini. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2017.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECKER, Clara. O discurso de Michel Temer, um ano depois. **Agência Lupa**, São Paulo, 12 mai.2017. Disponível em: http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/wp-content/uploads/2017/05/temer-lai-MCMV.pdf. Acesso em: 03 ago. 2020.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL). **Programa Estrutural em Áreas de Risco**. Belo Horizonte, 12 jul.2021. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/urbel/pear-areas-de-risco. Acesso em: 16 jul. 2021.

BENENTE, Mauro. **El concepto de derecho y las prácticas de poder**: un diálogo crítico com Foucault, Agamben y Esposito**.** Cuidad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Sur, 2018.

BENJAMIN, Walter. Para uma crítica da violência – crítica do poder. *In*: GAGNEBIN, Jeanne Marie (Org.). **Escritos sobre mito e linguagem (1915-1921)**. Tradução de Suzana Kampff e Ernani Chaves. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 121-157.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **GT4-369 Das Reformas de Base ao BNH**. Anais ENANPUR, v. 12, n. 1, 2007. Disponível em: http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1236. Acesso em: 08 ago. 2020.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica

e novas perspectivas no governo Lula. Arq. urb, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: https://arqurb.emnuvens.com.br/arqurb/article/view/813300201600010000 5&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 22 jul. 2020.

BONDUKI, Nabil**. Prefeitura de São Paulo empurra com a barriga o problema de moradia, avalia Bonduki**. Brasil de Fato, 09 de mai.2018. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2018/05/09/prefeitura-de-sao-paulo-empurra-com-a-barriga-o-problema-de-moradia-avalia-bonduki. Acesso em: 07 jun. 2021.

BOTEGA, Leonardo. **De Vargas a Collor**: urbanização e política habitacional no Brasil. Espaço Plural, Paraná, n. 17, p. 66-72, Ano VIII. 2º semestre de 2007. Disponível em: http://e-revista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/1619. Acesso em: 19 jul. 2020.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?**. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.

BOVESPA encerra ano com queda de 41,22%, a maior desde 1972. **G1**, [S. l.] 30 dez.2008. Disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL939554-9356,00.html. Acesso em: 02 ago. 2020.

BRASIL. **Projeto nº 10.050/59**. Assegura no Orçamento Geral da República renda anual e permanente à Fundação Casa Popular. Brasília: Câmara dos Deputados, [1959]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7D84E30D8BB2C30C938200B1DA046DA9.proposicoesWebExterno2?codteor=1205872&filename=Dossie+-PL+1050/1959. Acesso em: 05 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1979]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em 04 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Constituiçao.htm. Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. [Estatuto da Cidade]. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Presidência da República, [2001].Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 04 ago.2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **1ª Conferência das Cidades**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: https://www.mdr.gov.br//desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/108-conselho-das-cidades/conferencia-das-cidades/1570-1o-conferencia-das-cidades. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no lançamento da Conferência**

Nacional das Cidades. Brasília, 09 abr.2003. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/09-04-2003-discurso-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-lancamento-conf-nac-cidades.pdf/@@download/file/09-04 2003%20Discurso%20Presidente%20da%20Republica%20Luiz%20Inacio%20Lula%20da%20Silva%20lancamento%20Conf.%20Nac.%20Cidades.pdf. Acesso em: 24 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 12.340, de 1º de dezembro de 2010**. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm. Acesso em: 16 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 16 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Integrado de Informação sobre Desastres. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais**. Brasília, ? 2013. Disponível em: https://s2id.mi.gov.br/paginas/atlas/. Acesso em: 09 jun. 2021.

BRASIL. [Código de Processo Civil]. **Lei n.º 13.105/15, de 16 de março de 2015**. Brasília: Presidência da República, [2015a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Serviço Geológico do Brasil. **Setorização de Áreas em Alto e Muito Alto Risco a Movimentos de Massa, Enchentes e Inundações, Juiz de Fora-MG**. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2017. Disponível em: https://www.pjf.mg.gov.br/desenvolvimentodoterritorio/arquivos/2019/defesa_civil/setorizacao_de_areas_de_risco.pdf. Acesso em 03 jan. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução nº 10, de 17 de**

outubro de 2018. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL**.** Ministério do Desenvolvimento Regional. **Minha Casa Minha Vida**: histórico contratação de unidades habitacionais no programa 2009-2019. Brasília, 22 mai. 2019b. Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/03d54508-aa3a-4fd4-8fc5-de89cbd526e0 Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Habitação. **Desdobramentos do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) para os próximos 04 anos**. Brasília, 22 de mai.2019c. Disponível em: http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/03d54508-aa3a-4fd4-8fc5-de89cbd526e0. Acesso em: 04 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 6ª Região. 2ª Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Juiz de Fora. **Ação de Reintegração de Posse, processo n.º 1002357-47.2019.4.01.3801**. Autor: DNIT-Departamento Nacional De Infraestrutura de Transportes, Réus: Rosely Maria Feliciano e outros. Juiz de Fora: Tribunal Regional Federal da 6ª Região, 2019d. Disponível em: http://pje1g.trf1.jus.br:80/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=19032613 20457650000002605110. Acesso em:17 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Agravo de Instrumento n.º** 5026221-19.2019.4.04.0000. Agravante: Viviane das Dores Burigo, Agravados Município de Itajaí/SC, Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e Concessionária Autopista Litoral Sul S.A. Relator: Sérgio Renato Tejada Garcia. Julgado em 10 set. 2019. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2019e. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF420615141. Acesso em:17 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Programa Casa Verde e Amarela**. Brasília, 28 ago.2020a. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Atos do Poder Executivo. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e

Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Brasília: Atos do Poder Executivo, 2020b. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.593-de-24-de-dezembro-de-2020-296427343. Acesso em 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 14.118, de 12 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Atos do Poder Executivo. **Decreto n.º 10.600, de 14 de janeiro de 2021.** Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela, Brasília. Brasília: Atos do Poder Executivo, 2021b. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.600-de-14-de-janeiro-de-2021-299074435. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tutela provisória na suspensão de liminar e sentença nº 2910 (DF).** Requerente: Defensoria Pública do Distrito Federal e Defensoria Pública da União. Requerido: Distrito Federal. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2021c. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/SLS%202910.pdf. Acesso em: 09 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tutela provisória incidental na arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF n.º 828 (DF) - 0052042-05.2021.1.00.0000**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade e outros. Requerido: Distrito Federal e outros. Relator: Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 01 dez.2021, Data de Publicação: 03 dez. 2021d. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021e. Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1335030135/tutela-provisoria-incidental-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-828-df-0052042-0520211000000/inteiro-teor-1335030137. Acesso em: 08 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Resolução nº 17, de 6 de agosto de 2021**. Reconhece como conduta contrária aos direitos humanos a realização de despejos, remoções e deslocamentos sem ordem judicial e dispõe medidas preventivas e soluções garantidoras de direitos humanos. Brasília: Conselho Nacional de Direitos Humanos, 2021e. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-17-de-6-de-agosto-de-2021-356935993#:~:text=Reconhece%20como%20conduta%20contr%C3%A1ria%20aos,lhe%20%C3%A9%20conferida%20pelo%20art. Acesso em: 09 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Brasília: Presidência da República, [2021f]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-

2022/2021/Lei/L14216.htm. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Nº 4188/2021**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022a. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-4188-2021. Acesso em 01 jul. 2022.

BRASIL. Gabinete de Transição Governamental. **Relatório Final**. Brasília: Gabinete de Transição Governamental, 2022b. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf. Acesso em: 11 fev. 2023.

BRASIL, Governo do. A meta é contratar, até 2026, 2 milhões de moradias pelo país. Uma das principais novidades é o retorno da Faixa 1 do MCMV, agora voltada para famílias com renda bruta de até R$ 2.640. Nos últimos 4 anos, a população com essa faixa de renda foi excluída do programa. Brasília, 14 fev.2023. **Twitter: @gov.br**. Disponível em: https://twitter.com/govbr. Acesso em: 14 fev. 2023.

BUENO, Cassio Scarpinella. Manual de direito processual civil. São Paulo: Saraiva, 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Casa Verde e Amarela - Habitação Urbana - Recursos FGTS. Promovendo o direito à moradia**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2021. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/casa-verde-e-amarela/urbana/Paginas/default.aspx. Acesso em: 26 jan. 2021.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Dados Atualizados dos Despejos no Brasil**. Campanha São Paulo: Campanha Despejo Zero, 2021 Disponível em: https://www.campanhadespejozero.org/. Acesso em: 27 out. 2021.

CAMPANHA DESPEJO ZERO; INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. **Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero**. São Paulo: Campanha Despejo Zero; São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2022. Disponível em: https://www.campanhadespejozero.org/. Acesso em: 31 jan. 2023.

CANDIOTTO, César. **Foucault e a governamentalidade biopolítica.** [Entrevista cedida a], Márcia Junges. Revista do Departamento de Psicologia. UFF, v. 18, n. 1, p. 131-136, 2010. Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/3127-cesar-candiotto-1. Acesso em: 05 jun. 2020.

CANDIOTTO, César. **Disciplina e segurança em Michel Foucault**: a normalização e a regulação da delinquência. Psicologia & Sociedade, v. 24, n. SPE, p. 18-24, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822012000400004&script=sci_arttext&tlng=pt.Acesso em: 02 out. 2020.

CAPONI, Sandra. **Viver e deixar morrer Biopolítica, risco e gestão das desigualdades**. Revista Redbioética/Unesco, p. 27, 2014. Disponível em: http://www.ucc.edu.ar/archivos/documentos/Bioetica/Lecturas%20en%20Bioetica/Revista-Redbioetica-UNESCO-10.pdf#page=27. Acesso em: 10 set. 2020.

CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas. **Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma**: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), p. 1-20, 2017. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/politica-habitacional-nos-governos-lula-dilma-entre-o-mercado-financeiro-e-producao-subsidiada/: 18 ago. 2020.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano**: Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: FFLCH, 2007. Disponível em: http://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/Espaco_urbano.pdf. Acesso em: 06, abr.2019.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Em nome da cidade (e da propriedade)**. Actas del XIV Coloquio Internacional de Geocrítica: Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro. Barcelona: Universidad de Barcelona, v. 27, 2016. Disponível em: < http://www.ub.edu/geocrit/xiv-coloquio/AnaFaniCarlos.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2019.

CARRARA, Angelo Alves. **Minas e currais. Produção rural e mercado interno de Minas Gerais, 1674-1807**. Juiz de Fora: Editora da UFJF, 2007.

CASARA, Rubens R. R. **O Estado pós-democrático**: neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. *E-book*.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Tradução de Iraci D. Poleti. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

CASTELLS, Manuel. **Cidade, democracia e socialismo**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTRO, Edgardo. **Introdução a Foucault**. Tradução de Beatriz de Almeida Magalhães Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.

CASTRO, Edgardo. **Recepções da biopolítica foucaultiana**: Agamben e Esposito. 2015b. 1 vídeo (1h 00min 45s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=C2_h6EG4LXA. Acesso em: 24 abr. 2021.

CASTRO, Edgardo. **O vocabulário de Foucault**: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores. Tradução de Ingrid Müller Xavier. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016a.

CASTRO, Edgardo. **Introdução à Giorgio Agamben**: uma arqueologia da potência. Tradução de Beatriz de Almeida Magalhães. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2016b.

CEMADEN. **Cemaden e IBGE lançam base de dados sobre população exposta em áreas de risco de desastres**. Brasília: Cemanden, 2018. Disponível em: http://www.cemaden.gov.br/cemaden-e-ibge-lancam-base-de-dados-sobre-populacao-

exposta-em-areas-de-risco-de-desastres/. Acesso em: 10 jul. 2020.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Conformismo e resistência. Aspectos da cultura popular no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**: utopias e realidades, uma antologia. Tradução de Dafne Nascimento Rodrigues. 7. ed. Estudos, volume 67. São Paulo: Perspectiva, 2015.

COELHO, Alexandre Zavaglia; HOLTZ, Ana Paula Ulandowski. **Legal Design Visual Law: Comunicação entre o universo do Direito e os demais setores da sociedade**. *E-book.* São Paulo: Thompson Reuters, 2020.

COLLIER, Stephen J. **Topologias de poder**: a análise de Foucault sobre o governo político para além da "governamentalidade". Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília, n. 5, p.245-284, Julho, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010333522011000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 04 jun. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Danos e prejuízos causados por desastres no Brasil entre 2013 a 2022**. Estudos Técnicos/Defesa Civil. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios, 2022. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Danos%20e%20Preju%C3%ADzos%20causados%20por%20desastres_2013%20a%202022_atualizado%20em%20abril.pdf. Acesso em: 24 fev. 2023.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. Salvador: JusPODIVM: 2016.

DA SILVA CRUZ, Mônica; TAVARES, Regina Lúcia Gonçalves. **O planejamento urbano no século XX**: ressonâncias das escolas urbanísticas no contexto pós revolução industrial e a historicização da ideia de cidade no Brasil. Revista de Direito da Cidade, v. 10, n. 2, p. 1116-1153, 2018. Disponível em: http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32323. Acesso em: 21 jun. 2020.

DE AZEVEDO, Sergio. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86)**: criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988. Disponível em: < http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391/8458>. Acesso em: 05 jul. 2017.

DE JESUS BARRETO, Ana Cláudia. O lugar dos negros pobres na cidade: estudo na área de risco do Bairro Dom Bosco. **Libertas**, v. 10, n. 2, 2010. Disponível em: http://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18213. Acesso em: 01 fev. 2023.

DE JESUS, Carolina Maria. **Casa de alvenaria**: diário de uma ex-favelada. Rio de Janeiro: Editora Paula de Azevedo, 1961.

DELEUZE, Gilles. **Foucault**. Tradução Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Editora Brasiliense, 2013.

DE OLIVEIRA FRANÇA, Barbara Lúcia Pinheiro. **Da teoria urbana ao regime urbano.** Revista Científica Foz, v. 2, n. 2, p. 39-70, 2019. Disponível em: http://ivc.br/revista/index.php/revistafoz/article/view/137. Acesso em: 19 jul. 2020.

DIAS, André Luiz Freitas (org). **Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil - Relatório técnico-científico – Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Marginália Comunicação, 2021. Disponível em: https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio-Incontaveis-2021.pdf.pdf. Acesso em: 05 mai. 2022.

DIAS, Maria Rita Rebello Pinho. **A concretização do conceito de desenvolvimento sustentável: uma análise jurisprudencial do conflito entre desenvolvimento econômico e direito ao meio ambiente**. Orientador: Carlos Ari Vieira Sundfeld. 2010. 260 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2010. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp149451.pdf. Acesso em: 17 jul.2021.

DIEESE. **Impactos econômicos do corte do Programa Casa Verde Amarela em 2021**. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2021. Disponível em: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18565.pdf. Acesso em: 16 ago.2020. Acesso em: 25 fev. 2022.

DILMA promete zerar déficit habitacional em 15 anos. **G1,** [S. l.] 24 set.2009. Disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1316777-5601,00-DILMA+PROMETE+ZERAR+DEFICIT+HABITACIONAL+EM+ANOS.html Acesso em: 18 ago. 2020.

DUQUE, Raiane Rosi. **Urbanização e ferrovia**: questões da forma urbana em Juiz de Fora de 1870 a 1929. Orientadora: Eulália Portela Negrelos. 2019. 207 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-09092019-101831/en.php. Acesso em: 27 abr. 2020.

EM SETE anos, Minha Casa Minha Vida entrega mais de 1.000 casas por dia. **Portal Brasil**, Infraestrutura, São Paulo, 30 mar.2016. Disponível em: http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/em-sete-anos-minha-casa-minha vidaentrega-mais-de-1-000-casas-por-dia. Acesso em: 07 jun. 2020.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito [livro eletrônico]**: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11444. Acesso em: 11 jan.2021.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Editora D'Plácido, 2016.

ESPOSITO, Roberto. **Bíos: Biopolitica y filosofía**. Traducción de Cario R. Molinari

Maroíto. Buenos Aires: Amorrortu, 2006.

"FALTOU visão de futuro a quem construiu casas em áreas de risco", diz Bolsonaro. **Pragmatismo Político**, [S. l.] 01 fev.2022. Disponível em: https://www.pragmatismopolitico.com.br/2022/02/faltou-visao-de-futuro-a-quem-construiu-casas-em-areas-de-risco-diz-bolsonaro.html. Acesso em: 09 mar. 2022.

FRANTZ, Fanon. **Pele negra, máscaras brancas**. Tradução de Renato da Silveira. - Salvador: EDUFBA, 2008.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo; MULLER, Rafael. Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020. **Auditoria Cidadã da Dívida**, Brasília, 29.jan.2021. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-publica-cresceram-33-em-2020/. Acesso em: 27 out. 2021.

FERNANDES, Edésio, O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. *In*: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 1. ed. São Paulo: Global Editora, 2013. *E-book.*

FIOCRUZ. **Glossário da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (Eird/ONU)**. Fiocruz: Rio de Janeiro: c2004. Disponível em: http://www.fiocruz.br/omsambiental/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=293&sid=15. Acesso em: 14 mar. 2022.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Orientador: Wilson Cano. 2000. 263 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286383. Acesso em: 23 jul. 2020.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I**: a vontade de saber. Tradução Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 13. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999a.

FOUCAULT, Michel. **La ética del cuidado de sí como práctica de la libertad: diálogo con H. Becker, R. Fornet-Betancourt, A. Gomez-Müller**, 20 de enero de 1984. Trad. Diego Fonti. Nombres, n. 15, , p. 257-280, 1999b. Disponível em: https://revistas.unc.edu.ar/index.php/NOMBRES/article/download/2276/1217. Acesso em: 05 mai. 2022.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária 2007.

FOUCAULT, Michel**. Segurança, território e população: curso no Collège de**

France (1977-1978). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, Michel**. O nascimento da biopolítica**: curso no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Tradução de Eduardo Jardim e Roberto Machado. Rio de Janeiro: Nau, 2013.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. 24. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014a.

FOUCAULT, Michel. **Os anormais**: curso no Collège de France (1974-1975). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014b.

FOUCAULT, Michel. Verdade e Poder. Tradução de Maria Teresa de Oliveira e Roberto Machado. *In*: MACHADO, Roberto (Org.). **Microfísica do poder**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017a. p. 42.

FOUCAULT, Michel. Soberania e disciplina. Tradução de Maria Teresa de Oliveira e Roberto Machado. *In*: MACHADO, Roberto (Org.). **Microfísica do poder**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017b. p. 278.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. Tradução de Roberto Machado. *In*: MACHADO, Roberto (Org.). **Microfísica do poder**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017c. p. 407.

FOUCAULT, Michel. Sobre a prisão. Tradução de Marcelo Marques Damião. *In*: MACHADO, Roberto (Org.). **Microfísica do poder**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017d. p. 213.

FOUCAULT, Michel. O nascimento da medicina social. Tradução de Roberto Machado. *In*: MACHADO, Roberto (Org.). **Microfísica do poder**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017e. p. 143.

FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**: perspectivas sobre Estado de direito e o estado de exceção. Tradução de Gercelia Mendes. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Ana Flavia Rodrigues. **A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e as ações do Governo Federal na gestão de riscos de desastres**. Orientadora: Simone Cynamon Cohen. 2014. 137 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz. 2014. Disponível em: https://bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=4503. Acesso em: 03 mar. 2022.

FUNDAÇÃO CASA POPULAR. Secção de documentação. **Coletânea de legislação vigente**. Rio de Janeiro: Fundação Casa Popular, 1952. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7D84E30D8BB2C30C938200B1DA046DA9.proposicoesWebExterno2?codteor=1205872&filename=Dossie+-PL+1050/1959. Acesso em: 05 jun. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **FGV Projetos**: Análise das necessidades habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos - ABRAINC. São Paulo: FGV, 2018. Disponível em: https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf. Acesso em: 18 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil.** Relatório Final, v. l (Versão Preliminar). Março de 1995. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=47625&codUsuario=0. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2000**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=43058&codUsuario=0. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2004** / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=47684&codUsuario=0. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil** 2005 / Fundação Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=55667&codUsuario=0. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2006** / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2008. 98p. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=71000&codUsuario=0. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil** 2007 / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2009. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=50695&codUsuario=0. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2008** / Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: Fundação João Pinheiro, 2011. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=73488&codUsuario=0. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2009 / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76700&codUsuario=0. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=73954&codUsuario=0. Acesso em: 16 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-**2012 / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76699&codUsuario=0. Acesso em: 17 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014** / Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76697&codUsuario=0. Acesso em: 17 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0. Acesso em: 17 ago. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021a. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0_compressed.pdf. Acesso em 04 mar. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: Principais resultados para o período de 2016 a 2019** / Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021b. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf. Acesso em 04 mar. 2021.

GABARDO, Emerson; MORETTINI, Felipe Tadeu Ribeiro. **Institucionalismo e pesquisa quantitativa como metodologia de análise de decisões judiciais**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 63, p. 151-180, 2013. Disponível em: https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2013v63p151. Acesso em: 11 jan. 2021.

GAIO, Daniel. Inquietudes e questionamentos às remoções forçadas realizadas pela administração pública. *In*: GAIO, Daniel Daniel Gaio (Org). **Remoções forçadas e a administração pública**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2020. p. 53-60. *E-book*.

GOUPY, Marie. La théorie de l'état d'exception de Carl Schmitt. **Archives de philosophie du droit**, v. 58, n. 1, p. 355-371, 2015. Disponível em: https://www.cairn.info/revue-archives-de-philosophie-du-droit-2015-1-page-355.htm. Acesso em 12 jun. 2022.

GOUPY, Marie. L'état d'exception, une catégorie d'analyse utile? Une réflexion sur le succès de la notion d'état d'exception à l'ombre de la pensée de Michel Foucault. **Revue interdisciplinaire d'études juridiques**, v. 79, n. 2, p. 97-111, 2017. Disponível em: https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2017-2-page-97.htm. Acesso em 12 jun. 2022.

GOUPY, Marie. **Palestra especial**: Estado Liberal e Estado de Exceção - o pensamento de Marie Goupy. 2020. 1 vídeo (1h 18min 12s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=d7Nrg1ifvSk. Acesso em: 06 jul. 2022.

GREGOLIN, M. R. Michel Foucault: o discurso nas tramas da História. *In*: FERNANDES, C.A.; SANTOS, J.B.C. (Orgs). **Análise do Discurso. Unidade e Dispersão**. Uberlândia: Entremeios, 2004. p. 19-42.

GUEDES, Mariana P. **De assentamento irregular à Regularização Fundiária Sustentável - Um estudo de requalificação na Vila São Sebastião em Juiz de Fora-MG**. Trabalho de Conclusão de Curso I. Monogradia de Conclusão de Curso de Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora: 2018.

GUERREIRO, Isadora Andrade. Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento... **Labcidade**, São Paulo, 02 set.2020. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/. Acesso em: 02 ago. 2022.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva **Repensando a pesquisa jurídica**. São Paulo: Almedina, 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; TAVARES, Regina Lúcia Gonçalves. **A teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy como modelo analítico do direito social à moradia: argumentos de princípio no campo de referência de sua aplicabilidade imediata.** Revista Quaestio Iuris, v. 14, n. 4, p. 2051-2080, 2021. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/57751/40205. Acesso em: 15 fev. 2022.

HAESBAERT, Rogério. **Precarização, reclusão e "exclusão" territorial**. Terra Livre, v. 2, n. 23, p. 35-51, 2015. Disponível em: http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/192. Acesso em: 26 mar. 2021.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã**. Tradução de Maria Alice Junqueira Bastos, Pérola de Carvalho e Anita Guimarães. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

HARVEY, David. O direito à cidade. Tradução de Isa Mara Lando. **Revista piauí**, n. 82, 2013. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/. Acesso em: 18 jul. 2020.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População em áreas de risco no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018a. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?view=detalhes&id=2101589. Acesso em: 22 abr. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Desastres naturais: 59,4% dos municípios não têm plano de gestão de riscos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21633-desastres-naturais-59-4-dos-municipios-nao-tem-plano-de-gestao-de-riscos. Acesso em: 21 maio. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2019a. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101678. Acesso em: 08 dez. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/juiz-de-fora.html. Acesso em: 03 jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**: 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Orçamento 2017 prova**: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro. Brasília: Inesc, 2017. Disponível em: https://www.inesc.org.br/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro-3/. Acesso em 06 ago. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Contingenciamento**: quais setores sofreram cortes de orçamento?. Brasília: Inesc, 2019. Disponível em: https://www.inesc.org.br/contingenciamento-quais-setores-sofreram-cortes-de-orcamento/. Acesso em: 17 jul. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O Brasil com baixa imunidade**

– Balanço do Orçamento Geral da União 2019. Brasília: Inesc, 2020. Disponível em: https://www.inesc.org.br/obrasilcombaixaimunidade/. Acesso em: 16 jul. 2020

IPCA é marco para CRI, dizem gestores. **ABECIP - Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança**. São Paulo, 28 ago. 2019. Disponível em: https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/ipca-e-marco-para-cri-dizem-gestores. Acesso em: 26 jan. 2021.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

JUIZ DE FORA. **Lei Complementar Municipal nº 82, de 03 de julho de 2018**. Dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano e territorial e sobre o sistema municipal de planejamento do território e a revisão do Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Prefeitura Municipal, [2018].Disponível em: https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000023630. Acesso em: 03 jan. 2021.

JÚNIOR, Janary. Confira como Severino atuou na Presidência da Câmara. **Agência Câmara Notícias**. Brasília, 21 set.2005. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/72569-CONFIRA-COMO-SEVERINO-ATUOU-NA-PRESIDENCIA-DA-CAMARA. Acesso em: 24 jul.2020.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. Orientador: Fernando Luiz Abrucio. 2015. 256 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13791. Acesso em: 07 ago. 2020.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

LATOUR, Bruno. **Políticas da natureza**: como associar as ciências à democracia. Tradução de Carlos Aurélio Mota de Souza. São Paulo: Editora Unesp, 2019a.

LATOUR, Bruno. **Investigação sobre os modos de existência**: uma antropologia dos modernos. Tradução de Alexandre Agabiti Fernandez. Petrópolis: Vozes, 2019b.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006. Disponível em: https://gpect.files.wordpress.com/2014/06/henri_lefebvre-a-produc3a7c3a3o-do espac3a7o.pdf. Acesso em: 13 abr. 2019.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade**. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016.

LEMKE, Thomas. **Foucault, governamentalidade e crítica**. Tradução de Eduardo Altheman Camargo Santos. Plural - Revista de Ciências Sociais, v. 24, n. 1, p. 194-213, 30 ago. 2017a. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/137508. Acesso em: 04 jun. 2020.

LEMKE, Thomas. **Introducción a la biopolítica**. Traducción de Lidia Tirado Zedillo. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica Carretera Picacho-Ajusco, 2017b. *E-book.*

LEMKE, Tomas. **Foucault, governamentalidade e crítica**. Tradução de Mário Antunes Marino e Eduardo Altheman Camargo Santos. São Paulo: Editora filosófica Politeia, 2017c.

LEMKE, Thomas. **Biopolítica**: críticas, debates, perspectivas. Tradução de Eduardo Altheman Camargo Santos. São Paulo: Editora filosófica Politeia, 2018.

LÜDER, Amanda. **Cidades com mortos pela chuva em SP acumulam, juntas, mais de 900 áreas de risco mapeadas...** Globonews, São Paulo, 31 jan.2022. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/01/31/cidades-com-mortos-pela-chuva-em-sp-acumulam-juntas-mais-de-900-areas-de-risco-mapeadas.ghtml. Acesso em: 25 fev. 2022.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é o direito**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

MAGALHÃES, Inês. Resultados e Desafios do Programa Minha Casa, Minha Vida. **Ministério das Cidades**. Secretária Nacional de Habitação, Brasília, 10 de nov.2013. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/seminarios-e-outros-eventos/05-11-2013-seminario-cidadania-e-desenvolvimento-urbano-analise-das-acoes-urbanas-governaamentais-no-norte-e nordeste/resultados-e-desafios-do-programa-minha-casa-minha-vida/view. Acesso em: 03 ago. 2020.

MAGALHÃES, Alexandre Almeida de. **Remoções de favelas no Rio de Janeiro**: entre formas de controle e resistências. Curitiba: Appris, 2019.

MAGENTA, Mateus. Brasil tem em 1 dia mais mortes por covid-19 do que 133 países em 1 ano de pandemia... [S. I.]. **BBC**, Londres, 07 de abr.2021. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56661590. Acesso em: 09 abr. 2021.

MANZI FILHO, Ronaldo**. Duas noções de a priori histórico**: a tradição e o arquivo - A concepção de uma "anti-crise" de Michel Foucault. Revista Philósophos, v. 19, n. 1, 2014. Disponível em: http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=19822928&AN=98738780&h=kpOS17xi3B1Ool76ro4JHpWckcQZNGnwqSlgnU%2Bbp%2BeMX9UuxGdAi%2BwGGi74%2FWO47MJNO%2BMgpjaikFsMmM4A7Q%3D%3D&crl=c. Acesso em 20 jun. 2020.

MANZINI, Eduardo José. Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação. **Revista Percurso**, v. 4, n. 2, p. 149-171, 2012. Diponível em:

https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Percurso/article/view/49548. Acesso em 30 jul. 2022.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para uma crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Direito à cidade nos tempos atuais**. 2020. 1 vídeo (1h 04 min 16s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=AvbHmGw-M2U. Acesso em: 12 mar. 2021.

MARINHO, Bruno; OLIVEIRA, Vítor; FONSECA, Danielle. Chuvas em Pernambuco: corpo de última desaparecida é encontrado e bombeiros encerram buscas; 128 pessoas morreram... **G1**, Pernambuco, 03 jun.2022. Disponível em: https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2022/06/03/sobe-para-128-numero-de-mortos-apos-o-corpo-desaparecida-devido-as-chuvas-em-pernambuco-ser-encontrado.ghtml. Acesso em: 07 jul. 2022.

MARINO, Aluízio; *et al*. O que o aumento da população em situação de rua tem a ver com despejos e remoções?... **Labcidade**, São Paulo, 27 jan.2022. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/o-que-o-aumento-da-populacao-em-situacao-de-rua-tem-a-ver-com-despejos-e-remocoes/. Acesso em: 18 ago. 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. Boitempo: São Paulo, 2013. *E-book*.

MASCARO, Alysson Leandro. **Política e crise do capitalismo atual**: aportes teóricos. Revista Direito e Práxis, v. 9, n. 1, p. 46-69, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2179-89662018000100046&script=sci_arttext. Acesso em 06 out. 2020.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa; DE FREITAS, Lorena Martoni. **Deslocamentos da soberania**: percursos de um conceito limite em Carl Schmitt e Giorgio Agamben. Revista de Filosofia Aurora, v. 29, n. 47, 2017, p. 575-593. Disponível em: https://periodicos.pucpr.br/index.php/aurora/article/view/7325. Acesso em: 05 maio. 2021.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa; DE SÁ SOUZA, Joyce Karine. **Sobrevivências do nazifascismo na teoria jurídica contemporânea e seus reflexos na interpretação judicial brasileira**. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), v. 9, n. 3, p. 295-310, 2017. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6330870. Acesso em: 28 out. 2021.

MBEMBE, Achille. **Crítica da razão negra**. Tradução de Marta Lança. Lisboa:

Antígona, 2014.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MENDONÇA, Lycia de. **A política habitacional a partir de 1964**. Revista de Ciência Política, v. 23, n. 3, p. 141-161, 1980. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/download/59990/58310. Acesso em: 18 maio. 2021.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário. Decisões jurisdicionais na produção da segregação**. Orientador: José Antônio Peres Gediel. 2016. 246 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/44636. Acesso em: 16 jan. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n° 1.0079.13.005785-8/002**. Relator: Des. Luís Carlos Gambogi. Julgado em: 18 abr. 2018. Minas Gerais: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2018. Disponível em: https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0079.13.005785-8%2F002&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 08 ago. 2021.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. Defesa Civil. **Boletim Estadual de Proteção e Defesa Civil nº 85**. Belo Horizonte: Defesa Civil, 2020. Disponível em: http://www.defesacivil.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7. Acesso em 24 abr. 2020.

MORÉ, Carmen. A “entrevista em profundidade” ou “semiestruturada”, no contexto da saúde Dilemas epistemológicos e desafios de sua construção e aplicação. **CIAIQ2015**, v. 3, 2015. Diponível em: http://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/158. Acesso em 30 jul. 2022.

MOREIRA, Cássio. **O projeto de nação do governo João Goulart**: o Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964). Produção de terceiros sobre Paulo Freire; Série Teses, 2011. Disponível em: http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/2686/1/FPF_PTPF_17_0038.pd. Acesso em: 17 jul. 2020.

NASCIMENTO, Daniel Arruda. **Do fim da experiência ao fim do jurídico**: percurso de Giorgio Agamben. Orientador: Oswaldo Giacoia Junior. 2010. 185 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280810. Acesso em: 19 set. 2020.

NASCIMENTO, Daniel Arruda. **A exceção colonial brasileira**: o campo biopolítico e a senzala. Cadernos de Ética e Filosofia Política, n. 28, p. 19-35, 2016. Disponível em:

https://www.revistas.usp.br/cefp/article/download/116276/113903. Acesso em: 01 dez. 2019.

NASCIMENTO, Luciana de Cassia Nunes *et al*. Saturação teórica em pesquisa qualitativa: relato de experiência na entrevista com escolares. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 71, p. 228-233, 2018. Diponível em: https://www.scielo.br/j/reben/a/SrfhX6q9vTKG5cCRQbTFNwJ/?lang=pt&stop=next&format=html. Acesso em 30 jul. 2022.

NITAHARA, Akemi. Sobe para 208 número de mortos na tragédia em Petrópolis... **Agência Brasil**, Rio de janeiro, 24 fev.2022. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-02/sobe-para-208-numero-de-mortos-na-tragedia-em-petropolis. Acesso em: 25 fev.2022.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

NUNES, Kleber. 'O Ministério das Cidades vai acabar', diz presidente do PSL. **Terra**, São Paulo, 30 out.2018. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/oministerio-das-cidades-vai-acabar-diz-presidente-do psl,7c04956014ce76a17681c4c4b2700b514vxegmvu.html. Acesso em: 17 jul. 2020.

OLIVEIRA, Luís Eduardo de. **A constituição do núcleo urbano de Juiz de Fora e sua gradual transformação em principal centro comercial e manufatureiro da província de Minas Gerais**. XII Encontro Regional de História, ANPUH, 2006. Disponível em: http://www.eeh2012.anpuh-rs.org.br/resources/rj/Anais/2006/conferencias/Luis%20Eduardo%20de%20Oliveira.pdf. Acesso em: 27 abr. 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista/O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Fact Sheet nº 21**: The right to adequate housing. Geneva: Office of The High Commissioner for Human Rights (OHCHR), ONU: c2009. Disponível em: http://www.refworld.org/docid/479477400.html. Acesso em: 24 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. World Urbanization Prospects 2018. ONU: c2018. Disponível em: https://population.un.org/wup/Country-Profiles/. Acesso em 06 out.2020.

ONU HABITAT; PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Mapa Rápido Participativo de Juiz de Fora**. Relatório Integrado 2023. Territórios da Cidadania. Juiz de Fora: ONU Habitat; São Paulo: Prefeitura de Juiz de Fora, 2023.

OSKALA, Johanna. **Como ler Foucault**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

PARENTONI, Leonardo Netto. **Reconsideração da personalidade jurídica**: estudo dogmáitco sobre a aplicação abusiva da disregard doctrine com análise empírica da jurisprudência brasileira. Orientador: Newton de Lucca. 2013. 203 f. Tese (Doutorado

em Direito Comercial) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-27082013-112343/pt-br.php. Acesso em: 10 mar. 2022.

PIOVESAN, Eduardo; ROEDEL, Patrícia. Severino arquiva pedido de processo contra Lula. **Agência Câmara Notícias**. Brasília, 08 mar.2005. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/60180-SEVERINO-ARQUIVA-PEDIDO-DE-PROCESSO-CONTRA-LULA. Acesso em: 24 jul. 2020.

PIRES, Luís Manuel Fonseca. **Estados de exceção**: a usurpação da soberania popular. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021. *E-book*.

POLLIG, João Victor Diniz Coutinho. **O caminho novo e a boa razão**: conflitos e a lei de 1769. Orientadora: Márcia Maria Menendes Motta. 2017. 314 f. Tese (Doutorado e História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017. Disponível em: http://www.repositorio-bc.unirio.br:8080/xmlui/bitstream/handle/unirio/12168/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Jo%C3%A3o%20Victor%20Pollig.pdf?sequence=1. Acesso em: 27 abr. 2020.

RELATOR da ONU diz que Brasil tem que suspender despejos durante pandemia. **ONU News**, Organização das Nações Unidas, [S.l.], 09 jul.2020 Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2020/07/1719591. Acesso em: 17 abr.2021.

REVEL, Judith. **Foucault**: conceitos essenciais. Tradução de Carlos Piovezani Filho e Nilton Milanez. São Carlos: Claraluz, 2005.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. **As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira**. IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf. Acesso em: 19 mai. 2020.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/dominancia-financeira-regulacao-legal-e-espaco-urbano-o-caso-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/. Acesso em: 23 mai. 2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação Cível n° 0002528-68.2016.8.19.0025**. Apelante: Estado do Rio de Janeiro; Apelado: Crismaccleiton Pereira Morgado; Relator: Des. Ricardo Rodrigues Cardozo. Julgado em: 30 abr.2019. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, 2019a. Disponível em: https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004D6AAD26F353237D6EFD3249A7150EDF7C50A1C251232&USER=. Acesso em: 10 ago. 2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento n° 0051995-86.2019.8.19.0000**. Agravante: Rafaela Mineiro da Silva; Agravada: Município do Rio de Janeiro; Relator: Des. Marco Antonio Ibrahim. Julgado em: 09 out.2019. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, 2019b. Disponível em:

http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004A65EE05620F091394524B09C311C8347C50B243A5425. Acesso em: 10 ago. 2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação Cível n° 0043091-81.2013.8.19.0002**. Apelante: Naiara Ribeiro dos Santos; Apelados: Município de Niterói e Estado do Rio de Janeiro Relatora: Desa. Marianna Fux. Julgado em: 04 mar.2020. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, 2020a. Disponível em: http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004BCAF53FF3BAFACAED21125D23D5934D0C50C165D5113. Acesso em: 10 ago. 2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação Cível/Remessa Necessária n° 0202613-50.2013.8.19.0001**. Apelante: Município do Rio de Janeiro e Lucimar da Silva; Apelados: Município do Rio de Janeiro, Lucimar da Silva e Estado do Rio de Janeiro Relator: Des Marco Antonio Ibrahim. Julgado em: 30 set.2020. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, 2020b. Disponível em: http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00041123FB5CC8D7E0729A3CCB815C8ED0C0C50D232D542F. Acesso em: 10 ago. 2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação Cível n° 0001323-75.2010.8.19.0037**. Apelante: Município de Nova Friburgo; Apelados: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Relator: Des Mauro Dickstein. Julgado em: 09 jun.2020. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, 2020c. Disponível em: http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00042F61AE36A2F7BD7985D72B5C0A597EACC50C3C0D1228. Acesso em: 10 ago. 2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento n° 0081754-95.2019.8.19.0000**. Agravante: Vitória Freitas de Souza; Agravado: Município do Rio de Janeiro, Relator: Des Eduardo Gusmão Alves de Brito Neto. Julgado em: 21 jul.2020. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, 2020d. Disponível em: http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00040C406F2B0F8F6EE27D6909B587C68D64C50C542C3009. Acesso em: 10 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento n° 0143161-97.2019.8.21.7000**. Agravante: Município de Santana do Livramento, Agravadas: Cecília Alves Martinez e outro. Relator: Des. Marcelo Bandeira Pereira. Julgado em: 02 out.2019. Rio Grande do Sul: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2019a. Disponível em: blob:https://consulta.tjrs.jus.br/596a879c-7671-4fd7-8411-f62489bbb037. Acesso em: 12 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Remessa Necessária n° 0229972-65.2016.8.21.7000**. Autor: Ministério Público, Réus: Municipio De Nova Hartz e Moradores da Área Irregularizavel do Loteamento. Relator: Des. Eduardo Delgado. Julgado em: 02 out. 2019. Rio Grande do Sul: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2019b. Disponível em: blob:https://consulta.tjrs.jus.br/c7cc7271-5182-4898-a74d-5a4ce95ab87e. Acesso em: 12 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível n° 0130830-83.2019.8.21.7000**. Apelante: Município de Sant'Ana do Livramento, Apelado: Ministério Público. Relator: Des. Carlos Roberto Lofego Caníbal. Julgado em: 16 ago. 2019. Rio Grande do Sul: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2019c.

Disponível em: blob:https://consulta.tjrs.jus.br/5f346e71-129d-4650-8442-946c1daba86d. Acesso em: 12 ago. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível n° 0283357-20.2019.8.21.7000**. Apelantes: Elisabete dos Santos Fortes, Apelado: Município de Canoas. Relator: Des. Dilso Domingos Pereira. Julgado em: 29 jan.2020. Rio Grande do Sul: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2020. Disponível em: blob:https://consulta.tjrs.jus.br/4f4caa03-cb9d-4a57-8fd5-e30b191c7d3e. Acesso em: 12 ago. 2021.

ROLNIK, Raquel. O que é cidade. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2012

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

ROLNIK, Raquel. **O fim do Minha Casa Minha Vida para quem mais precisa?** [S. I.]. 07.out.2016. Disponível em: https://raquelrolnik.wordpress.com/2016/10/07/o-fim-do-minha-casa-minha-vida-para-quem-mais-precisa/. Acesso em: 25 jul.2020.

ROLNIK, Raquel. Aluguel social para remunerar o capital. **Labcidade**, São Paulo, 07 de jun.2019. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/aluguel-social-para-remunerar-o-capital/. Acesso em: 07 jun.2021.

ROSSO. Teodoro. "Um imperativo inadiável: a industrialização da construção". Revista Acrópole, 1962, n.279, p.91-93;131-133. São Paulo. Disponível em: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/04_revistas/artigos/Acropole/decada1960/1962n279p91-133.jpg. Acesso em: 16 ago. 2020.

ROULAND, Norbert. **Nos Confins do Direito**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz, Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. *In*: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanim; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs). **Minha casa... e a cidade? avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51. *E-book.*

RUIZ, Castor Bartolomé. **O campo como paradigma biopolítico moderno**. Cadernos IHU em formação, São Leopoldo/RS, v. 9, n. 45, p. 15-19, 2013. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/formacao/45_cadernosihuemformacao.pdf. Acesso em 13 maio. 2021.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível n.º 0010810-88.2014.8.24.0005**. Apelante: Marina Cléia Mendes Mello, Apelado: Município de Balneário Camboriú. Rel. Des. Vilson Fontana. Florianópolis: Tribunal de Justiça de Santa Catarina, 2019. Disponível em: https://esaj.tjsc.jus.br/cposgtj/search.do?numeroDigitoAnoUnificado=0010810-88.2014&foroNumeroUnificado=0005&dePesquisaNuUnificado=0010810-88.2014.8.24.0005. Acesso em 14 ago. 2021.

SANTO AMORE, Caio, “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. *In*: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanim; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11.

SANTO AMORE, Caio; MASSIMETTI, Flávia Tadim; CABRAL, Gabriel; HADDAD, Ana Maria Ferreira. Autoconstrução pelo direito de estar. *In*: RENA, Natacha; BRANDÃO Marcela; MEDEIROS Daniel; SÁ, Isabel de (Orgs). **Urbanismo Biopolítico**. Belo Horizonte: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2021. p. 411. *E-book*.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, César Simoni. **Da marginalidade à segregação**: contribuições de uma teoria urbana crítica. Economía, sociedad y territorio, v. 17, n. 55, p. 619-646, 2017. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212017000300619. Acesso em: 11 ago. 2020.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Texto para discussão n.º 654**. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. IPEA: Brasília, 1999. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf. Acesso em: 16 ago. 2020.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; LUFT, Rosangela Marina; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. **Direito à moradia**: um direito social em construção no Brasil –a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. Planejamento e Políticas Públicas, n. 46, p. 217-242, 2016.. Disponível em: https://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/548. Acesso em: 08 mar. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação n° 1000378-80.2017.8.26.0312**. Apelante: Lucia Roberto Gama de Melo, Apelado: Prefeitura Municipal de Juquiá. Relator: Des. Djalma Lofrano Filho. Julgado em: 03 abr. 2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019a. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do;jsessionid=06645485BEB0DE7912EAF56F7E4936CA.cjsg1. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravos de instrumento n° 2027406-98.2019.8.26.0000; 2098367-64.2019.8.26.0000 e 2108120-45.2019.8.26.0000**. Agravantes: Reginaldo de Souza Neves e outros, Agravada: Municipalidade de São Paulo. Relator: Des. José Orestes Souza Nery. Julgado em: 03 ago.2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019b. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do.cjsg1. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2251391-83.2017.8.26.0000**. Agravante: Defensoria Pública do Estado, Agravado: Ministério Público Relator: Des. Souza Meireles. Julgado em: 20 mar. 2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019c. Disponível em:

http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12208948&cdForo=0. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação nº: 0013527-20.2012.8.26.0577**. Apelantes: Prefeitura Municipal de São José dos Campos e Paulo Francisco dos Santos, Apelados: Prefeitura Municipal de São José dos Campos e Paulo Francisco dos Santos. Relator: Des. Vicente de Abreu Amadei. Julgado em: 16 maio.2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019d. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12501999&cdForo=0. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelações nº: 0000526 57.2012.8.26.0127; 0000527-42.2012.8.26.0127; 0019624-62.2011.8.26.0127; 0019623-77.2011.8.26.0127; 0000126 43.2012.8.26.0127; 0019625-47.2011.8.26.0127; e 0016483-35.2011.8.26.0127**. Apelantes: Lucas Joaquim da Silva e outros, Apelado: Município de Carapicuíba. Relator: Des. Osvaldo Magalhães. Julgado em: 21 out.de 2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019e. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13008694&cdForo=0. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação nº: 1011294-23.2018.8.26.0577**. Apelantes: Municípo de São José dos Campos e outro, Apelados: José Ilton e outro. Relator: Des. Oswaldo Luiz Palu. Julgado em 18 de junho de 2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019f. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12609243&cdForo=0. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº: 2040782-54.2019.8.26.0000**. Agravante: Neiriames Silva Lima e outros, Agravado: Município de São Bernardo do Campo. Relator: Des. Rubens Rihl. Julgado em: 06 ago.2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019g. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12745064&cdForo=0. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação nº: 1006707-26.2016.8.26.0577**. Apelantes: Município de São José dos Campos e Erica Gomes, Apelados: Município de São José dos Campos e Erica Gomes. Relator: Des. Marcos Pimentel Tamassia. Julgado em: 24 jun.2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019h. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12618561&cdForo=0. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº: 2194304-04.2019.8.26.0000**. Agravante: Ministério Público do Estado de São Paulo, Agravados: Prefeitura Municipal de São Paulo. Relator: Des. Danilo Panizza. Julgado em: 29 out.2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019i. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13024347&cdForo=0. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº: 2171979-**

35.2019.8.26.0000. Agravante: Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Desa. Teresa Ramos Marques. Julgado em: 18 dez.2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019j. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13203121&cdForo=0. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº: 2146744-37.2017.8.26.0000**. Agravante: Ministério Público do Estado de São, Agravado: Município de Guarujá. Relator: Des. Marrey Uint. Julgado em: 13 ago.2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019k. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12779522&cdForo=0. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível nº: 1022516-42.2017.8.26.0053**. Apelante: Município de São Paulo. Apelado: Lucinete Dias Lima. Relator: Des. Marcos Pimentel Tamassia. Julgado em: 17 set.2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019l. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12887390&cdForo=0. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº:** ° **2039477-35.2019.8.26.0000**. Agravante: Prefeitura Municipal de São Paulo, Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Des. Edson Ferreira da Silva. Julgado em: 13 mai.2019. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019m. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=12483010&cdForo=0. Acesso em: 03 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível n° 1001467-72.2019.8.26.0279**. Apelante: Tatiane Andrade de Carvalho; Apelado: Município de Itararé. Relator: Des. Oswaldo Luiz Palu. Julgado em: 17 jun.2020. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2020a. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13658953&cdForo=0. Acesso em: 03 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível nº 1006108-11.2018.8.26.0224**. Apelantes: Município de Guarulhos e Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Apelados: Ministério Público do Estado de São Paulo e outro. Relator: Des. Oswaldo Luiz Palu. Julgado em: 25 set.2020. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2020b. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=14001113&cdForo=0. Acesso em: 03 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível nº 1028781-32.2017.8.26.0224**. Apelante: Prefeitura Municipal de Guarulhos; Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Des. Sidney Romano dos Reis. Julgado em: 03 ago.2020. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2020c. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13823520&cdForo=0. Acesso em: 03 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº: 2272903-54.2019.8.26.0000**. Agravantes: Manoel Rosa Rodrigues e outros, Agravados: Ministério Público do Estado de São Paulo e Prefeitura Municipal de São Paulo. Relator: Des. Fernão Borba Franco. Julgado em: 16 mar.2020. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2020d. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13414074&cdForo=0. Acesso em: 03 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº: 224194-60.2019.8.26.0000**. Agravante: Ministério Público do Estado de São Paulo, Agravado: Prefeitura Municipal de São Paulo. Relator: Des. Vicente de Abreu Amadei. Julgado em: 20 jan.2020. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2020e. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do. Acesso em: 03 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação/Remessa Necessária nº 1001686-21.2019.8.26.0268**, Apelante/Recorrente: Município de Itapecerica da Serra e Juízo ex officio, Apelada/Recorrida: Maria da Conceição Moura Gonçalves. Relator: Des. Antonio Carlos Villen. Julgado em: 20 ago.2020. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2020f. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13900922&cdForo=0. Acesso em: 03 ago. 2021.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível nº 1054537-76.2014.8.26.0053**. Apelante: Prefeitura Municipal de São Paulo; Apelados: Ministério Público do Estado de São Paulo e outro. Relator: Des. Maurício Fiorito. Julgado em: 22 jun.2020. São Paulo: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2020g. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=10979441&cdForo=0. Acesso em: 03 ago. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. A dignidade da pessoa humana. *In*: CANOTILHO. J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014. p. 121-128.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS Ana Paula *et al* (Orgs.). **Direitos fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro – Ordenamento constitucional da política urbana – Aplicação e eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

SCHMITT, Carl. **Teologia política**. Tradução de Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del

Rey, 2006.

SCHMITT, Carl. **O Conceito do Político / Teoria do partisan**. Tradução de Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloísa M**. Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. *E-book*.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina**. São Paulo: Alameda, 2016. *E-book*.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. [Limite de vigência entre exceção e direito]. **Messenger** [bate-papos]. 08.jan.2021a. 14h39min.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. [Estado de Exceção]. **Whatsapp**: [Pedro Serrano]. 14.jan.2021b. 18h10min.

SERRA, Maiane Cibele de Mesquita. **Violência obstétrica em (des)foco**: uma avaliação da atuação do Judiciário sob a ótica do TJMA, STF e STJ. Orientadora: Artenira da Silva e Silva. 2018. 226 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2018. Disponível em: https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/tede/2159. Acesso em: 03 abr. 2021.

SIANI, Sergio Ricardo; CORREA, Dalila Alves; LAS CASAS, Alexandre Luzzi. Fenomenologia, método fenomenológico e pesquisa empírica: o instigante universo da construção de conhecimento esquadrinhada na experiência de vida. **Revista de Administração Unimep**, v. 14, n. 1, p. 166-219, 2016. Disponível em: http://www.raunimep.com.br/ojs/index.php/rau/article/view/1002. Acesso em: 12 jan. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **O necessário, o possível e o impossível**. [Entrevista cedida a], Emir Sader e Pablo Gentili. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. Lula e Dilma / Emir Sader (org.). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. *E-book*.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira**: verso e reverso. Cortez editora: São Paulo, 1989.

SINGER. Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. **Direito e desenvolvimento**: uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação. Curitiba: Juruá, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2003.

STRAFORINI, Rafael. **A Invenção dos Caminhos Reais do Ouro**: Formação Territorial e as Estratégias de Apropriação Territorial dos Eixos de Circulação no Século XVIII. Espaço Aberto, v. 2, n. 2, p. 87-108, 2012. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5301663. Acesso em: 27 abr. 2020.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso**: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. São Paulo: Saraiva, 2014.

TAVARES, Regina Lúcia Gonçalves. **Eu (não) sou da sua rua**: Análise arqueológica dos discursos jurídicos sobre a cidade no "Caso Edifício Santa Luzia" em São Luís (MA). 2017. Orientadora: Mônica da Silva Cruz. 2017. 289 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2017. Disponível em: https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/tede/1995. Acesso em: 11 abr. 2021.

TAVARES, Regina. **Eu (não) sou da sua rua**: uma arqueologia dos discursos jurídicos sobre o direito à cidade. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2023. *E-book*. Disponível em: https://www2.ufjf.br/editora/wp-content/uploads/sites/113/2023/01/Eu-na%CC%83osou-da-sua-rua-FINAL-1.pdf. Acesso em: 12 jan. 2023.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade**: uma trajetória conceitual. Novos Estudos Cebrap, nº 104, p. 93-109, mar. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002016000100005&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 18 jul. 2020.

TETO de gastos: estudo revela queda de até 83% em políticas públicas para área social OXFAM-BRASIL. **Oxfam Brasil**, [S. l.], 14 dez.2017. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/noticias/teto-de-gastos-estudo-revela-queda-de-ate-83-em-politicas-publicas-para-area-social/. Acesso em 06 ago. 2020.

THEODORO FILHO, Wilson Roberto. **O abandono da Constituição**: soberania e Poder Judiciário no paradigma biopolítico. Orientador: Miroslav Milovic. 2011. 390 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9788/1/2011_WilsonRobertoTheodoroFilho.pdf. Acesso em: 12 maio. 2021.

TOLEDO, José Augusto Ribeiro, Regularização fundiária – um estudo de caso no Município de Juiz de Fora, *In*: ZAMBRANO, Letícia Maria de Araújo, *et al*. (Orgs.). **Habitação Social em Juiz de Fora**: debate e projetos. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2012. p. 123-134.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas de desafios da proteção internacional dos direitos humanos. *In*: SOUZA JÚNIOR. José Geraldo; SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de, *et al* (org.). **Educando para os direitos humanos**: pautas pedagógicas para a cidadania na Universidade. Porto Alegre: Editora Síntese, 2004.

TRINDADE, Thiago Aparecido *et al*. **Direitos e cidadania**: reflexões sobre o direito à cidade. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452012000300007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 jun. 2019.

UNGARETTI, Débora; PECORAL, Guilherme Lobo; GONSALES Talita Anzei. Quando o despejo não protege famílias em áreas de risco. **Labcidade**, São Paulo, 04 mar.2022. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/quando-o-despejo-nao-protege-familias-em-areas-de-risco/?fbclid=IwAR1IHZHwXaPUCinV0mwrzwcs4wHLNbpUeb4Rr1fKBPCW3R-Z5zYJFI8s9NU. Acesso em: 09 mar. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. Pró-Reitoria de Extensão. **Parecer Final**. Relatório Multiprofissional produzido pelo Projeto Regularização Fundiária Vila São Sebastião, Juiz de Fora: UFJF, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Mapa de risco a escorregamento em Juiz de Fora-MG**. Núcleo de Pesquisa em Zoneamento e Risco Ambiental, Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2005. Disponível em: https://www.ufjf.br/zonerisc/publicacoes/mapa-de-risco-a-escorregamento-em-juiz-de-fora-mg/. Acesso em: 03 jan. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Proposta de Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora**. Centro de Pesquisas Sociais. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2007. Disponível em: http://www.ufjf.br/nugea/files/2016/06/Texto-Nugea-Lilian-Aparecida5.pdf. Acesso em: 05 jan. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres**. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. FURTADO, Janaína Rocha; SILVA Marcela Souza (Orgs). Florianópolis: CEPED UFSC, 2014. Disponível em: https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/01/Protecao-aos-Direitos-Humanos.pdf. Acesso em: 09 jun. 2021.

UNISDR. United Nations International Strategy for Disaster Reduction. **Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030**. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. UNISDR: c2015. Disponível em: http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

URGENTE! Ministro de Temer acaba de anunciar o corte de 11.250 unidades do Minha Casa, Minha Vida. **Plantão Brasil**, São Paulo, 17 mai.2016. Disponível em: http://www.plantaobrasil.net/news.asp?nID=94381. Acesso em: 07 jun. 2020.

VALENCIO, Norma. **Quem tem medo da remoção? a violência institucional contra moradores de 'áreas de risco'**. Anais do 34° Encontro Anual da ANPOCS, v. 34, 2010. Disponível em: https://www.anpocs.com/index.php/papers-34-encontro/st-8/st14-6/1473-nvalencio-quem-tem/file. Acesso em 08 jun. 2021.

VALIM, Rafael. **Estado de Exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo:

Editora Contracorrente, 2017. *E-book*.

VARGAS, D. **Da chuva atípica à falta de todo mundo**: a luta pela classificação de um desastre no município de Teresópolis/RJ**.** Orientadora: Norma Felicidade Lopes da Silva Valêncio. 2013. 306 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/5924/browse?type=author&value=Vargas%2C+Maria+Auxiliadora+Ramos. Acesso em: 25 mai. 2020.

VILLAÇA, Flávio, Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

VILLAÇA, Flávio. **São Paulo**: segregação urbana e desigualdade. Estudos avançados, v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000100004&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 03 abr. 2021.

WACQUANT, Loïc. Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada. Tradução de João Roberto Martins Filho. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2005.

WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi; NIELSSON, Joice Graciele. **A biopolítica e o paradoxo dos direitos humanos na modernidade: uma análise a partir do olhar do Sistema Interamericano de Direitos Humanos sobre as vidas (nuas) LGBTT's**. Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law, v. 19, n. 3, p. 729-755, 2018. Disponível em: http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/561. Acesso em: 03 out. 2020.

WILKINSON, Michael A. **Authoritarian liberalism and the transformation of modern Europ**. New York: Oxford University Press, 2021. *E-book*.

YIN, Robert K. **Pesquisa estudo de caso**: desenho e métodos. Porto Alegre: Bookman, 1994.

APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

NO CORPO E NA CIDADE, UM SABOR DE VIDA E MORTE:

Direito à moradia e produção da exceção nas remoções motivadas pelo risco

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Miracy Barbosa de Sousa Gustin

Coorientador: Prof. Dr. Andé Luiz Freitas Dias

Assistente: Prof.ª Ma. Regina Lúcia Gonçalves Tavares

Número do CAAE: 43106621.3.0000.5149

Você está sendo convidado a participar de uma pesquisa. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, visa assegurar seus direitos como participante da pesquisa e é elaborado em duas vias, assinadas e rubricadas pelo pesquisador e pelo participante/responsável legal, sendo que uma via deverá ficar com você e outra com o pesquisador.

Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Esclarecemos que a leitura poderá ser feita por nós, com leitura clara, objetiva e dialogada, de forma a garantir sua total compreensão e para que todas as suas dúvidas em relação a esta entrevista sejam esclarecidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assinar este termo, você poderá esclarecê-las com a pesquisadora. Se preferir, pode levar este Termo para casa e consultar seus familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo se você não aceitar participar ou retirar sua autorização em qualquer momento.

Justificativa e objetivos:

A pesquisa tratará sobre situações de risco habitacional e das formas como as autoridades estatais (Município, Estado, órgãos federais, etc.) realizam os processos de remoção de famílias atingidas ou ameaçadas de serem despejadas de áreas de risco. Assim pretende-se investigar o caso da ação de remoção proposta pelo DNIT contra a Vila São Sebastião, comparando depois este caso com outros propostos em outros tribunais de outros Estados do país (Jurisprudências). O que vai se procurar entender, por meio de entrevistas dialogadas, é se esse processo de remoção está sendo conduzido de forma a respeitar o diálogo e a necessidade de compreensão da comunidade atingida sobre os efeitos que ele vai produzir (se houve investigação sobre a possibilidade de recuperação

da área; qual solução habitacional será proposta caso seja feita a remoção; se acredita que a remoção é mesmo necessária; se há sentimento de segurança sobre a solução habitacional que será apresentada caso haja a remoção, etc.). Também se buscará entender como o entrevistado chegou à ocupação; como construiu lá sua casa; se contou com a ajuda de vizinhos; se o risco alegado pelas autoridades é percebido (se concorda que seja uma área de risco); se utiliza o lugar, a terra, para o próprio sustento; como se sentiu quando recebeu a notificação do DNIT para desocupação da área, etc.

Com essas respostas, a pesquisa poderá oferecer um retrato sobre a realidade das remoções propostas no país, se elas respeitam os direitos dos atingidos, resolvendo seus problemas habitacionais, ou se são apenas uma forma de criminalizar a ocupação, transferindo o problema da moradia que apresentam, para outros lugares menos visíveis.

Procedimentos:

Participando do estudo você está sendo convidado a responder a uma entrevista semi-estruturada a fim de nela relatar sua experiência como morador de uma ocupação ameaçada de despejo. A entrevista poderá ser feita por contato telefônico, caso não seja possível a sua realização na modalidade presencial devido à necessidade de distanciamento social imposta pelo Covid-19, cuja realização poderá durar de 40 a 45 minutos (a entrevista poderá ser feita por chamada de vídeo caso você se sinta confortável e haja para você tal possibilidade de uso de rede de internet, sendo que essas imagens não serão utilizadas para nenhum fim a não ser o registro por escrito das entrevistas). As entrevistas serão gravadas e armazenadas pelo tempo necessário para sua transcrição material (registro escrito), sendo em seguida descartadas. Haverá registros de imagens com o cuidado de não identificar as pessoas fotografadas.

Desconfortos e riscos:

A utilização de questionários em entrevistas semi-estruturadas (dialogadas), com participação voluntária, pode apresentar os seguintes riscos aos participantes da pesquisa: constrangimento, estresse ou gatilhos de experiências negativas com retraumatização relacionada à lembrança de experiências pessoais advindas dos processos de luta por moradia; riscos relacionados a processos de discriminação ou revitimização próprios do compartilhamento da experiência relacionada a estas questões sensíveis; tomada de tempo das pessoas entrevistadas, ocupando um espaço de suas rotinas (máximo 40 minutos). Todavia, para a minimização dos riscos apontados, a entrevista se cercará de medidas de

precaução relacionadas à privacidade; garantia de sigilo (porém os resultados da pesquisa serão utilizados em trabalhos científicos publicados ou apresentados oralmente em congressos e palestras sem revelar sua identidade); confidencialidade; omissão de dados pessoais, mantendo-se o anonimato do entrevistando (o nome do entrevistado será substituído por um código numérico, por exemplo: Entrevistado 1, 2, 3, e sua identificação se restringirá à idade, gênero, ocupação e tempo de residência na Vila); as pessoas entrevistadas receberão esclarecimento prévio sobre a pesquisa; as perguntas serão feitas de maneira clara e concisa a fim de evitar aborrecimentos ou desânimo ou tomada de tempo excessivo do entrevistando (mais que 40 minutos); a possibilidade de interrupção da entrevistas a qualquer momento, assegurando que o entrevistando **não** deve participar deste estudo, ou cancelar sua participação, caso sinta que qualquer dos riscos listados sejam insuperáveis.

O participante tem o direito de buscar indenização por qualquer tipo de dano, previsto ou não, decorrente de sua participação na pesquisa. A pesquisa não lhe trará nenhum custo, mas caso isso aconteça suas despesas serão ressarcidas.

Benefícios:

O campo de justificativas sobre o qual transitará a presente investigação permite evidenciar benefícios consistentes no levantamento de racionalidade constantes em decisões judiciais que regulam os processos de remoções forçadas de assentamentos em situação de risco, que uma vez associados a um estudo de caso de um processo de remoção judicializado, poderá trazer para o campo do debate sobre o Direito à Cidade inferências ainda mais específicas sobre como ele se pauta nestas instâncias de produção de sentido. O fundamento legitimador de que tratam os processos de remoção, podem ser antagonizados com os modos de existência que se desenvolvem em planos singulares nos territórios ocupados, existências não traduzidas, ou invisíveis em sua forma, na medida em que podem ser capazes fornecerem dados para a ampliação de possibilidades emancipatórias.

Acompanhamento e assistência:

Como não há danos previsíveis, não há também a previsão de despesa por parte dos participantes.

Sigilo e privacidade:

Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados desse estudo, seu nome não será citado.

Uso de imagem

Fotografias da ocupação e gravação das entrevistas ficarão aos cuidados da assistente de pesquisa, em arquivo pessoal, armazenados pelo período de 10 anos, com destruição dos dados gravados logo após transcrição dos mesmos;

Ressarcimento e Indenização:

Como não há danos previsíveis, não há também a previsão de despesa por parte dos participantes. A pesquisa não lhe trará nenhum custo, mas caso isso aconteça suas despesas serão ressarcidas.

Contato:

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com a assistente de pesquisa: Regina Lúcia Gonçalves Tavares, na Avenida Presidente Itamar Franco 988 (ao lado do Procon), 32-999419106, rlg.t@hotmail.com; Miracy Gustin 31-999834078, miracygustin@gmail.com (dúvidas gerais) e (031) 3409-4592, *coep*@prpq.*ufmg*.br (dúvidas éticas).

O Comitê de Ética em Pesquisa **(CEP).**

O papel do CEP é avaliar e acompanhar os aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. A Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), tem por objetivo desenvolver a regulamentação sobre proteção dos seres humanos envolvidos nas pesquisas. Desempenha um papel coordenador da rede de Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs) das instituições, além de assumir a função de órgão consultor na área de ética em pesquisas

Autorização do uso e divulgação de imagem:

( ) Autorizo ( ) Não autorizo

Consentimento livre e esclarecido:

Após ter recebido esclarecimentos sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar,

aceito participar:

Nome do (a) participanteda pesquisa:

_____

Data: ____/_____/_____.

(Assinatura doparticipanteda pesquisa ou nome e assinatura do seu RESPONSÁVEL LEGAL)

_____

Responsabilidade do Pesquisador:

Asseguro ter cumprido as exigências da resolução 466/2012 CNS/MS e complementares na elaboração do protocolo e na obtenção deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Asseguro, também, ter explicado e fornecido uma via deste documento ao participante da pesquisa. Informo que o estudo foi aprovado pelo CEP perante o qual o projeto foi apresentado e pela CONEP, quando pertinente. Comprometo-me a utilizar o material e os dados obtidos nesta pesquisa exclusivamente para as finalidades previstas neste documento ou conforme o consentimento dado pelo participante da pesquisa.

Data: ____/_____/_____.

_____

(Assinatura do pesquisador)

APÊNDICE B - Instrumentos de busca jurisprudencial

TRIBUNAL	INSTRUMENTOS DE BUSCA JURISPRUDENCIAL
1. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas - TJAM	https://consultasaj.tjam.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do
2. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia	https://jurisprudencia.tjba.jus.br/
3. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás	https://www.tjgo.jus.br/index.php/processos/atos-judiciais-jurisprudencia
4. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso	https://jurisprudencia.tjmt.jus.br/catalogo
5. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais	https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do
6. Tribunal de Justiça do Estado do Pará	https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Acordaos-e-Jurisprudencia/168242-Pesquisa-de-Jurisprudencia.xhtml
7. Tribunal de Justiça do Estado do Pernambuco	http://www.tjpe.jus.br/consultajurisprudenciaweb/xhtml/consulta/consulta.xhtml
8. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina	https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/#formulario_ancora
9. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do
10. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro	http://www4.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx
11. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul	https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa
12. Tribunal Regional Federal da 1ª Região	https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/
13. Tribunal Regional Federal da 2ª Região	https://www10.trf2.jus.br/consultas/?entqr=3&lr=lang_pt&ie=UTF-8&oe=UTF-8&adv=1&ulang=&access=p&entqrm=0&wc=200&wc_mc=0&ud=1&filter=0&getfields=*&q=&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&site=v2_jurisprudencia&sort=date:D:S:d1&base=JP-TRF
14. Tribunal Regional Federal da 3ª Região	https://web.trf3.jus.br/base-textual/
15. Tribunal Regional Federal da 4ª Região	https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=%201
16. Tribunal Regional Federal da 5ª Região	https://julia-pesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/#consulta

Fonte: elaboração da autora

APÊNDICE C - Decisões selecionadas segundo as espécies dos recursos analisados

TRIBUNAL	DECISÕES POR TRIBUNAL	APELAÇÕES	REMESSAS	AGRAVOS	SUSPENSÃO DE SENTENÇA
TJAM	17	14	00	03	00
TJBA	02	02	00	00	00
TJGO	02	00	01	01	00
TJMT	05	01	00	04	00
TJMG	00	00	00	00	00
TJPA	01	00	00	01	00
TJPE	00	00	00	00	00
TJRJ	22	15	01	06	00
TJRS	13	11	01	01	00
TJSC	02	02	00	00	00
TJSP	106	56	00	50	00
TRF1	04	00	00	03	01
TRF2	18	12	00	06	00
TRF3	01	00	00	01	00
TRF4	04	00	00	04	00
TRF5	04	04	00	00	00
TOTAL	**201 decisões**	**117**	**03**	**80**	**01**

Fonte: elaboração da autora com base em informações do Apêndice B

APÊNDICE D - Ficha de análise jurisprudencial

FICHA DE ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

- ✓ TRIBUNAL:
- ✓ N.º:
- ✓ TIPO DE RECURSO:
- ✓ RECORRENTES:
- ✓ RECORRIDOS:
- ✓ ( ) CONFIRMOU A REMOÇÃO ( ) REVOGOU A REMOÇÃO

1) Qual a tipologia do risco apresentado?

( ) APP	**( ) DESMO/ DESLIZ**	**( ) ALAG/ INUND**	**( ) FAIXA DOM.**	**( ) PREC. ESTRUT**	**( ) ALTA TENSÃO**	**( ) OBRAS**	**( ) NÃO ESPEC.**

2) Se deferiu a remoção, ofereceu solução habitacional?

( ) Silenciou acerca da solução habitacional	**( ) Ofereceu solução habitacional**	**( ) Negou solução habitacional**

3) Se ofereceu solução habitacional, qual foi ela?

( ) ALUGUEL SOCIAL	**( ) ABRIGO PROVISÓRIO**	**( ) INDENIZAÇÃO**	**( ) PROG. HABIT**	**( ) OUTRO**

4) Houve a preponderância da segurança em detrimento do direito com certo grau de relativização do direito à moradia em prol do afastamento do perigo iminente pela via da expulsão?

4.1 Balanceamento entre discricionariedade e proporcionalidade em favor do risco

( ) SIM	**( )** NÃO	**( )** NÃO SE APLICA

4.2 Sobreposição da reserva do possível ao mínimo existencial

( ) SIM	**( )** NÃO	**( )** NÃO SE APLICA

4.3 Acesso à moradia via esquemas de mercado

( ) SIM	**( )** NÃO	**( )** NÃO SE APLICA

5) Houve a utilização de termos como “poder de polícia”, “invasor” e “ordem pública” para justificar a ausência de informações à população envolvida?

( ) SIM	**( )** NÃO

APÊNDICE E - Resumo geral das categorias e subcategorias de análise da jurisprudência

TEMAS TEÓRICOS -	PERGUNTA	CATEGORIAS DE ANÁLISE	SUBCATEGORIAS DE ANÁLISE	SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS
1) **Semântica da banalização**	1) Qual o objeto imediato tutelado?	1) Presença hegemônica do discurso da remoção fundado na narrativa do risco criando uma assimetria entre direito à vida e direito à moradia	1) Decisões selecionadas conforme o resultado das demandas	○ **Deferiu a remoção** ○ **Indeferiu a remoção**
2) Normalização funcional	2) A qual racionalidade atendem?	2) Omissão, previsão ou negação de soluções habitacionais condicionantes ao deferimento do despejo, concedido sem atenção ao artigo 3º-B na Lei nº 12.340/10	2) Decisões selecionadas conforme o oferecimento de soluções habitacionais apresentadas	○ **Silenciou acerca da solução** ○ **Ofereceu opções** ○ **Negou a solução**
			3) Decisões selecionadas conforme os tipos de soluções habitacionais oferecidas	○ **Aluguel social** ○ **Abrigos provisórios** ○ **Indenizações** ○ **Programas habitacionais**
3) Nova topografia da normatividade da situação normal	3) Que efeitos políticos produzem?	3) Preponderância do discurso do perito produzindo a desqualificação de argumentos de direito	4) Decisões selecionadas conforme argumentos deduzidos quanto à segurança da população removida	○ **Balanceamento entre discricionariedade e proporcionalidade em favor do risco** ○ **Sobreposição da reserva do possível ao mínimo existencial** ○ **Acesso à moradia via esquemas de mercado**
	4) Que efeitos jurídicos produzem?	4) Ausência de informações sobre os desdobramentos da remoção	5) Decisões selecionadas conforme o registro da remoção em uma ordem moral e policial	○ **Sujeitos litigantes** ○ **Tipologias de risco** ○ **Utilização de termos como " invasor" e " ordem pública" para justificar a ausência de informações à população envolvida**

Fonte: elaboração da autora

APÊNDICE F - Decisões selecionadas conforme os resultados das demandas

TRIBUNAL	**CONFIRMOU A REMOÇÃO**	**REVOGOU A REMOÇÃO**
TJAM	15	02
TJBA	02	00
TJGO	02	00
TJMT	04	01
TJMG	00	00
TJPA	01	00
TJPE	00	00
TJRJ	22	00
TJRS	13	00
TJSC	02	00
TJSP	96	10
TRF1	02	02
TRF2	18	00
TRF3	00	01
TRF4	03	01
TRF5	03	01
TOTAL	**183**	**18**

Fonte: elaboração da autora com base em informações do Apêndice B

APÊNDICE G - Decisões selecionadas conforme as soluções habitacionais apresentadas

TRIBUNAL	Silenciou acerca da solução habitacional	Ofereceu solução habitacional	Negou a solução habitacional
TJAM	03	08	04
TJBA	02	00	00
TJGO	01	01	00
TJMT	03	00	01
TJMG	00	00	00
TJPA	00	01	00
TJPE	00	00	00
TJRJ	00	12	10
TJRS	09	04	00
TJSC	01	00	01
TJSP	21	49	26
TRF1	01	01	00
TRF2	03	00	15
TRF3	00	00	00
TRF4	02	01	00
TRF5	03	00	00
TOTAL	**49**	**77**	**57**

Fonte: elaboração da autora com base em informações do Apêndice B

APÊNDICE H - Decisões selecionadas conforme os tipos de soluções habitacionais oferecidas

TRIBUNAL	ALUGUEL SOCIAL	ABRIGO PROVISÓRIO	INDENIZAÇÃO	REALOC. PROG. HABITCIONAL
TJAM	06	00	01	01
TJBA	00	00	00	00
TJGO	00	00	00	01
TJMT	00	00	00	00
TJMG	00	00	00	00
TJPA	01	00	00	00
TJPE	00	00	00	00
TJRJ	10	00	02	00
TJRS	01	01	00	02
TJSC	00	00	00	00
TJSP	10	33	00	06
TRF1	01	00	00	00
TRF2	00	00	00	00
TRF3	00	00	00	00
TRF4	01	00	00	00
TRF5	00	00	00	00
TOTAL	**30**	**34**	**03**	**10**

Fonte: elaboração da autora com base em informações do Apêndice B

APÊNDICE I - Decisões selecionadas conforme argumentos deduzidos quanto à segurança da população removida

TRIB	Balanceamento entre discricionariedade e proporcionalidade em favor do risco			Sobreposição da reserva do possível ao mínimo existencial			Acesso à moradia via esquemas de mercado		
	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA	SIM	NÃO	NÃO SE APLICA
TJAM	08	05	04	06	05	06	08	03	06
TJBA	02	00	00	00	00	02	00	00	02
TJGO	00	00	02	00	00	02	01	00	01
TJMT	00	01	04	00	01	04	00	00	05
TJMG	00	00	00	00	00	00	00	00	00
TJPA	00	00	01	00	00	01	01	00	00
TJPE	00	00	00	00	00	00	00	00	00
TJRJ	05	00	17	07	08	07	17	00	05
TJRS	00	00	13	00	00	13	04	00	09
TJSC	01	01	00	01	01	00	01	00	01
TJSP	48	11	47	21	23	62	51	18	37
TRF1	01	01	02	00	01	03	00	01	03
TRF2	15	00	03	00	00	18	00	00	18
TRF3	00	01	00	00	01	00	00	01	00
TRF4	02	01	01	00	01	03	00	01	03
TRF5	02	01	01	00	01	03	00	02	02
TOT.	**84**	**22**	**95**	**35**	**42**	**124**	**83**	**26**	**92**

Fonte: elaboração da autora com base em informações do Apêndice B

APÊNDICE J - Decisões selecionadas conforme os sujeitos litigantes

TRIB.	RECORRENTES					RECORRIDOS				
	P. Física	P. Jur.	Adm. Pública	MP	DPE/DPU	P. Física	P. Jur.	Adm. Pública	MP	DPE/DPU
TJAM	04	00	10	00	03	06	01	06	04	00
TJBA	01	00	00	00	01	00	00	02	00	00
TJGO	00	00	01	01	00	00	00	01	01	00
TJMT	04	00	00	00	01	00	00	02	03	00
TJMG	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
TJPA	00	01	00	00	00	00	00	00	00	01
TJPE	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
TJRJ	09	00	13	00	00	12	00	09	01	00
TJRS	02	01	08	02	00	02	00	04	07	00
TJSC	01	00	00	01	00	00	02	00	00	00
TJSP	33	02	58	05	08	14	01	40	44	07
TRF1	02	00	01	00	01	00	03	01	00	00
TRF2	18	00	00	00	00	00	18	00	00	00
TRF3	00	00	00	00	01	00	01	00	00	00
TRF4	02	00	00	00	02	00	04	00	00	00
TRF5	02	02	00	00	00	01	03	00	00	00
TOT.	**78**	**06**	**91**	**09**	**17**	**35**	**33**	**65**	**60**	**08**

Fonte: elaboração da autora com base em informações do Apêndice B

APÊNDICE K - Decisões selecionadas conforme a tipologia dos riscos apresentados

TRIB.	APP	DESMO/ DESLIZ	ALAG/ INUND	FAIXA DOM.	PREC. ESTRUT	ALTA TENSÃO	OBRAS	NÃO ESPEC.
TJAM	06	02	03	00	03	00	00	03
TJBA	01	00	00	00	01	00	00	00
TJGO	01	00	00	00	00	01	00	00
TJMT	05	00	00	00	00	00	00	00
TJMG	00	00	00	00	00	00	00	00
TJPA	00	01	00	00	00	00	00	00
TJPE	00	00	00	00	00	00	00	00
TJRJ	00	13	01	00	08	00	00	00
TJRS	04	04	01	00	02	01	01	00
TJSC	01	00	00	00	01	00	00	01
TJSP	03	63	15	01	12	01	00	11
TRF1	00	01	00	03	00	00	00	00
TRF2	00	00	00	18	00	00	00	00
TRF3	00	00	00	01	00	00	00	00
TRF4	00	00	00	04	00	00	00	00
TRF5	00	00	00	04	00	00	00	00
TOT.	**21**	**84**	**20**	**31**	**27**	**03**	**01**	**14**

Fonte: elaboração da autora com base em informações do Apêndice B

APÊNDICE L - Decisões selecionadas conforme a utilização de termos como "poder de polícia", "invasor" e "ordem pública" para justificar certo grau de autoritarismo nas remoções

TRIBUNAL	SIM	NÃO
TJAM	05	12
TJBA	02	00
TJGO	01	01
TJMT	02	03
TJMG	00	00
TJPA	00	01
TJPE	00	00
TJRJ	10	12
TJRS	05	08
TJSC	02	00
TJSP	63	43
TRF1	00	04
TRF2	00	18
TRF3	00	01
TRF4	00	04
TRF5	01	03
TOT.	**91**	**110**

Fonte: elaboração da autora com base em informações do Apêndice B