

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Escola de Arquitetura
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Bruno Fernandes Magalhães Pinheiro de Lima

**OS SIGNIFICADOS DE DIREITO À MORADIA NO JOGO DE LINGUAGEM DA
POLÍTICA HABITACIONAL DE BELO HORIZONTE**

Belo Horizonte

2025

Bruno Fernandes Magalhães Pinheiro de Lima

**OS SIGNIFICADOS DE DIREITO À MORADIA NO JOGO DE LINGUAGEM DA
POLÍTICA HABITACIONAL DE BELO HORIZONTE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo

Orientador: Prof. Dr. João Bosco Moura Tonucci Filho

Belo Horizonte

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

L732s

Lima, Bruno Fernandes Magalhães de.

Os significados de direito à moradia no jogo de linguagem da política habitacional de Belo Horizonte [recurso eletrônico] / Bruno Fernandes Magalhães de Lima. - 2025.

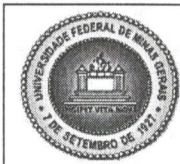
1 recurso online (226 p. : il.).

Orientador: João Bosco Moura Tonucci Filho

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Espaço urbano - Teses. 2. Direito à moradia - Teses. 3. Direito urbanístico - Teses. I. Tonucci Filho, João Bosco Moura. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. VI. Título.

CDD 363.51



FOLHA DE APROVAÇÃO

Os significados de direito à moradia no jogo de linguagem da política habitacional de Belo Horizonte

BRUNO FERNANDES MAGALHÃES PINHEIRO DE LIMA

Tese submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG como requisito para obtenção do Grau de Doutor em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço.

Aprovada em 31 de janeiro de 2025, pela Comissão constituída pelos membros:

Prof. Dr. João Bosco Moura Tonucci Filho-Orientador
EA-UFMG

Prof. Dr. Daniel Medeiros de Freitas
EA UFMG

Profa. Dra. Thaís Mariano Nassif Salomão
EA UFMG

Profa. Dra. Marinella Machado Araújo
PUC MINAS

Prof. Dr. Cristiano Tolentino Pires
UEMG

Belo Horizonte, 31 de janeiro de 2025.

*Aos que sobrevieram, suportaram e passaram
à pandemia do coronavírus*

*À Juliana, pelos dias amorosos que passaram
e pela ansiedade dos que virão*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à FAPEMIG pelo apoio financeiro a esta tese.

O doutorado foi atravessado por momentos duros (até pandêmicos), mas possível, porque envolvido em tantos outros calorosos e muito amorosos. E sua conclusão traz a necessidade de agradecer todas e todos que me acompanharam. Foram várias contribuições, algumas eu chamo aqui e agradeço:

Minha família pelo apoio e compreensão, entendendo minhas ausências quando inevitáveis. Minha mãe e meu pai pelo apoio interminável. Minha irmã, que desde muito tempo deu ideias que germinaram ao longo desse percurso. Minha querida sobrinha, que no sprint final, me ajudou a reencontrar um eu geógrafo juvenil com pequenas lições em quartas à tarde. À Ana e Júlio pelo apoio contínuo.

À Roberta, por me ajudar a reencontrar identidades nessa corrida final.

Aos colegas de UNOPAR, em especial, à Luciana, por compartilhar conversas proveitosas entre uma aula e outra.

Às professoras e professores do NPGAU muitos agradecimentos pelos ensinamentos, sobretudo aquelas e aqueles que me acompanham de perto. À Marcela e Junia por lições recorrentes que a teoria e prática devem se confundir. Ao Roberto, companheiro de tempos metropolitanos e inspiração para continuar tendo ideias. À Rita pelos incontáveis estímulos, provocações e apoio. À Denise pelo acolhimento, ideias e generosidade em procurar formas de me ajudar a levar essa empreitada.

À Marinella, querida amiga e referência inesgotável de inspiração e admiração.

Ao pessoal da banca, Thais e Thiago, que chegaram para dar ideias e provocar novos caminhos. Ao Daniel, pela amizade e orientação ao longo desse percurso, sobretudo pelas risadas disponíveis. Ao Cristiano, pela amizade e parceria entre conversas tolas ou sérias sobre os rumos do trabalho.

Ao meu orientador, João, querido amigo, pelas contribuições e orientações para a conclusão deste percurso, mas, sobretudo, o companheirismo durante ele.

Ao Elvis! Claro! Que ajudou a manter minha urbanidade entre caminhadas forçadas para ver a rua ou brincadeiras tolas durante o dia.

À Juliana, Ju, meu amor! Minha amada esposa, que com sua convivência me faz encontrar outras formas ainda mais amorosas de levar a vida.

RESUMO

A tese tem como tema a investigação a relação entre uso da linguagem institucional e a produção do espaço urbano de Belo Horizonte, desenvolvendo-se pelo questionamento de como os significados de direito à moradia utilizados nos arranjos institucionais das políticas habitacionais influenciam na produção do espaço urbano de Belo Horizonte. Através de uma abordagem interdisciplinar, a pesquisa se orientou por um enlace teórico que associou a Teoria da Encriptação do Poder, de Ricardo Sanín-Restrepo, que compreende o controle político do jogo de linguagem como uma forma de se exercer poder e suas implicações na produção do espaço urbano, por meio de contribuições do campo da Geografia Jurídica. Metodologicamente, a pesquisa foi desenvolvida combinando: (a) investigações quantitativas, promovidas por meio da adaptação da análise temática na exploração de documentos públicos, como legislações, jurisprudências, autos de processos judiciais e relatórios pertinentes à promoção da política habitacional; e (b) investigações qualitativas, pela análise espacial, baseada em informações espaciais, sobre os resultados dos significados de direito à moradia na produção do espaço urbano de Belo Horizonte. Concluiu que: (i) por meio do jogo de linguagem encriptado praticado pelos agentes institucionais, a política habitacional contribui para a reprodução do espaço urbano capitalista, ao conferir força simbólica ao direito à moradia que neutralizam significados divergentes à cidade capitalista, por meio de um regime de violência que constitui na territorialidade institucional da política habitacional; (ii) paradoxalmente, as ocupações urbanas, podem representar meios de se desencriptar as relações de poder que se ocultam sobre a linguagem ao desvelar o lugar sobre os territórios que encriptam.

Palavras-chave: encriptação; jogo de linguagem; direito à moradia; geografia jurídica.

ABSTRACT

The thesis explores the relationship between the use of institutional language and the production of urban space in Belo Horizonte, focusing on how the meanings of the right to housing in institutional arrangements of housing policies influence urban space production in the city. Through an interdisciplinary approach, the research is guided by a theoretical framework that combines Ricardo Sanín-Restrepo's Theory of Power Encryption, which understands political control of the language game as a form of power exercise and its implications for urban space production, with contributions from the field of Legal Geography. Methodologically, the research was developed through a combination of: (a) quantitative investigations, conducted by adapting thematic analysis to explore public documents such as legislation, case law, judicial proceedings, and reports related to the promotion of housing policy; and (b) qualitative investigations through spatial analysis, based on spatial information, concerning the results of the meanings of the right to housing in the production of urban space in Belo Horizonte. The findings conclude that: (i) through the encrypted language game practiced by institutional agents, housing policy contributes to the reproduction of capitalist urban space, by giving symbolic strength to the right to housing, which neutralizes divergent meanings to the capitalist city, through a regime of violence embedded in the institutional territoriality of housing policy; (ii) paradoxically, urban occupations may represent ways to decrypt the power relations hidden within language by revealing the place within territories that encrypt them.

Keywords: encryption; language game; right to housing; legal geography.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Aglomerados Subnormais	87
Quadro 2 - Conceitos de déficit habitacional e inadequação habitacional entre 1991 e 2020 .	91
Quadro 3 - Evolução do Déficit Habitacional no Brasil (1991-2022).....	92
Quadro 4 - Síntese das abordagens do direito à moradia pelo STF (2000-2023).....	102
Quadro 5 - Síntese das abordagens do direito à moradia pelo STJ (2000-2023)	107
Quadro 6 - Síntese da Posse e Propriedade no Código Civil	114
Quadro 7 - Comparação de significados entre as resoluções do CMH e o Plano Diretor.....	139
Quadro 8 - Significado de necessidades habitacionais e demanda por domicílios (2014).....	141
Quadro 9 - Zonas e Assentamentos de Interesse Social pelo Plano Diretor de BH (2019)....	144
Quadro 10 - Orçamento para execução da PMH na Área da Habitação em BH (2019 e 2023)	152
Quadro 11 - Síntese do Processo (Rosa Leão – Izidora)	169
Quadro 12 - Relação de conflitos judiciais nas ocupações do Barreiro	175

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Atos normativos selecionados entre 1988-2024.....	95
Gráfico 2 - Tipos de marcos normativos analisados.....	96
Gráfico 3 - Conteúdos dos marcos normativos analisados.....	97
Gráfico 4 - Síntese quantitativa do significado de direito à moradia	98
Gráfico 5 - Abordagens sobre direito à moradia no STF (2000-2023).....	102
Gráfico 6 - Abordagens sobre o direito à moradia no STJ (2000-2023)	108
Gráfico 7 - Marcos normativos analisados no período 1980-2024 em BH.....	132
Gráfico 8 – Natureza dos marcos normativos analisados em BH	133
Gráfico 9 - Conteúdo dos marcos normativos analisados em BH.....	133
Gráfico 10 - Síntese quantitativa do significado de direito à moradia (BH)	134
Gráfico 11 - Despesas com indenizações/desapropriações no orçamento da Habitação em BH (2019 e 2023).....	153
Gráfico 12 - Indenizações e reassentamentos monitorados realizados através do PROAS por ano (1995-2017)	154

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Síntese do direito à moradia	113
Figura 2 - Estatuto da Cidade e CC/02: articulação e tendências da Administração.....	115
Figura 3 - Procedimentalidade e Empresariamento na Regularização Fundiária.....	119
Figura 4 - Organização administrativa das políticas habitacionais em BH.....	136
Figura 5 - Organização da PMH por programa em BH.....	148

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Assentamentos de Interesse Social (AIS) em BH	143
Mapa 2 - Organização normativa dos AIS em BH	145
Mapa 3 - AIS em risco ambiental	156
Mapa 4 - ZEIS e PGEs	157
Mapa 5 - EIS por status de conclusão.....	158
Mapa 6 - EIS por Programa da PBH	159
Mapa 7 - Execução PRU em BH	160
Mapa 8 - Localização das Ocupações "Barreiro"	177

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP. Ação Civil Pública

AEIS. Áreas Especiais de Interesse Social

AIS. Assentamentos/Áreas de Interesse Social

BH. Belo Horizonte

CDURP. Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro

CEPAC. Certificado de Potencial Adicional de Construção

CF/88. Constituição Federal de 1988

CC/02. Código Civil

CVM. Comissão de Valores Mobiliários

CUEM. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

DPMG. Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais

EIS. Empreendimentos de Interesse Social

FJP. Fundação João Pinheiro

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITBI. Imposto de Transmissão de Bens Móveis

IPTU. Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana

MPMG. Ministério Público de Minas Gerais

PGM. Procuradoria Geral do Município de Belo Horizonte

PLHIS. Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMH. Política Municipal de Habitação

OOAU. Outorga Onerosa de Alteração de Uso

OODC. Outorga Onerosa de Direito de Construir

OUC. Operação Urbana Consorciada

PBH. Prefeitura de Belo Horizonte

PEUC. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

PMCMV. Programa Minha Casa Minha Vida

PPP. Parceria Público-Privada

RE. Recurso Extraordinário

RESP. Recurso Especial

STF. Supremo Tribunal Federal

STJ. Superior Tribunal de Justiça

TJMG. Tribunal de Justiça de Minas Gerais

UFMG. Universidade Federal de Minas Gerais

URBEL. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

ZEIS. Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 O DIREITO NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS	29
2.1 Primeiras aproximações sobre a qualidade jurídica no jogo de linguagem das políticas públicas.....	29
2.2 Jogos de linguagem nos jogos de poder	33
2.3 O jogo de linguagem encriptado e regime de violência	38
2.4 Arranjos institucionais e a organização encriptada do jogo de linguagem	41
<i>2.4.1 Um significado jurídico para política pública</i>	<i>41</i>
<i>2.4.2 Tendências do direito administrativo como chave de leitura crítica.....</i>	<i>48</i>
3 O DIREITO E ESPAÇO PELA GEOGRAFIA JURÍDICA.....	58
3.1 Lugar e território significados pelo jogo de linguagem.....	63
3.2 Geografia jurídica pelo significado de geoinstitucionalidade.....	72
4 O DIREITO À MORADIA NO JOGO DE LINGUAGEM ENCRYPTADO	75
4.1 Direito à moradia em disputa na perspectiva institucional	76
4.2 A historicidade do direito à moradia no jogo de linguagem institucional	78
4.3 Significados institucionais sobre o direito à moradia pelo âmbito federal.....	83
<i>4.3.1 O direito à moradia reconhecido como demanda da Administração.....</i>	<i>84</i>
<i>4.3.2 O outro lado da motivação: direito à moradia em normas</i>	<i>93</i>
<i>4.3.3 Decisões judiciais e o direito à moradia</i>	<i>99</i>
<i>4.3.3.1 O direito à moradia no STF</i>	<i>101</i>
<i>4.3.3.2 O direito à moradia no STJ.....</i>	<i>106</i>
<i>4.4 Leitura institucional: uma ideia de simulacro.....</i>	<i>109</i>
<i>4.5 Significados de direito à moradia na produção do espaço</i>	<i>123</i>
5 JOGO DE LINGUAGEM NA POLÍTICA HABITACIONAL DE BH.....	129
5.1 O direito à moradia no arranjo institucional de Belo Horizonte	131
<i>5.1.2 Panorama Micro institucional.....</i>	<i>132</i>
<i>5.1.2.1 A organização administrativa no arranjo pelo plano micro institucional.....</i>	<i>135</i>
<i>5.1.2.2 Normatização do direito à moradia pela Administração Pública na execução da política habitacional</i>	<i>138</i>
5.2 O direito à moradia: significado no arranjo (geo)institucional em Belo Horizonte	149

<i>5.2.1 O arranjo (geo)institucional de BH.....</i>	<i>149</i>
<i>5.2.2 Poder Judiciário sobre o arranjo (geo)institucional de BH</i>	<i>166</i>
<i>5.2.2.1 Ocupação Rosa Leão e o litígio da Granja Werneck.....</i>	<i>168</i>
<i>5.2.2.2 Ocupações na região do Barreiro: propriedade sobre o território</i>	<i>174</i>
6 DIREITO À MORADIA E ENCRIPTAÇÃO NO ESPAÇO	183
6.1 A encriptação e o direito à moradia pela geoinstitucionalidade.....	183
6.2 Geoinstitucionalidades e regimes de violência pela política habitacional	186
<i>6.2.1 Significar a violência na produção do espaço urbano.....</i>	<i>186</i>
<i>6.2.2 Jogo de linguagem encriptado e a geoinstitucionalidade do regime de violência</i>	
<i>.....</i>	<i>191</i>
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	201
REFERÊNCIAS	215

1 INTRODUÇÃO

A tese apresentada, “Os significados de direito à moradia no jogo de linguagem da política habitacional de Belo Horizonte”, explora como tema a relação entre o uso político da linguagem na promoção de políticas públicas habitacionais e a produção do espaço urbano. Nesta tese abordarei a produção da política habitacional a partir dos jogos de linguagem nos âmbitos institucionais em que se inserem e nos quais formas e técnicas jurídicas são utilizadas para controlar e realizar significados de direito à moradia restritos à propriedade privada como mercadoria, deflagrando um regime de violência na produção do espaço urbano.

A construção da pesquisa desta tese decorre da minha trajetória de estudo interdisciplinar, tendo em vista as formações em direito e geografia, aliadas às experiências profissionais práticas pelas quais foi possível acompanhar a elaboração de políticas públicas de caráter territorial (planos diretores, setoriais e, especificamente, habitacionais).

A pesquisa combina a instrumentalização política da linguagem (jurídica) com a produção do espaço urbano, ou seja, aproxima duas áreas que fazem parte de minha formação acadêmica (Geografia e Direito), que repercutiram e foram repercutidas na trajetória profissional enquanto esse agente-duplo (um geógrafo advogado ou um advogado geógrafo? Às vezes só um, as vezes só outro), que se pergunta cotidianamente como o espaço urbano está presente nas formas jurídicas e vice-versa. Razão pela qual, a pesquisa pode ser desenvolvida no campo do planejamento urbano, afinal, por este reuni ambas as formações e, também, desenvolvi minha atuação profissional.

A inquietação que motivou o estudo para este trabalho que se começou e que encontra novo ponto final (para poder avançar) decorre das provocações percebidas ao longo das trajetórias profissionais que sugeriam a incapacidade de formas jurídicas (seus institutos ou procedimentos) em corresponder às demandas na produção de políticas públicas no espaço urbano. A incapacidade é facilmente ilustrada pelo senso comum presente em conversas menos formais nas quais costumamos descrever e analisar “leis que pegam ou não pegam”; e que em termos técnicos pode ser discutida pelos significados de inefetividade ou ineficácia material dos textos normativos, portanto, aqueles textos legais que produzem efeitos apenas formais, mas são contraditórios ou incoerentes aos programas que propõem.

Tendo em vista que esta tese se debruça sobre a seara habitacional, não me parece difícil demonstrar a existência das inefetividades que me referi. Afinal, após quase um século de políticas habitacionais no Brasil, sobretudo durante os últimos quatorze anos, o déficit habitacional parece insuperável, nos colocando diante da perplexidade de acompanhar novas

tentativas que geram resultados frustrantes, como se apresenta pela retomada do Programa Minha Casa Minha Vida desde 2023.

O acúmulo de iniciativas para se promover políticas que tratassem de questões habitacionais podem ser atreladas a épocas diferentes da república brasileira, como se cada ciclo constitucional brasileiro tivesse a sua política habitacional. Foi assim no início do Estado Novo (1930-1945) e as primeiras políticas habitacionais que começaram em experiências municipais para uma estrutura federal pelas Fundação Casa Popular, que continuaram durante o breve período democrático entre 1938 e 1964. Em seguida, na ditadura militar, a política habitacional sintetizada pela experiência do Banco Nacional de Habitação (BNH). E, na conjuntura atual, o ciclo de políticas habitacionais instauradas pela redemocratização em contexto neoliberal que transitaram pela ausência durante a década de 1990 para as “diferentes” formas do Programa Minha Casa Minha Vida (entre 2009 e 2023).

Transformações nas políticas habitacionais, por óbvio, decorrem de suas historicidades. Na década de 1930 inicia-se a mudança na perspectiva sobre como o Estado poderia intervir social e economicamente. Ora, não à toa o surgimento de políticas econômicas “intervencionistas” ocorre no mesmo momento de inovações jurídicas que permitissem a intervenção do Estado na propriedade privada, como a desapropriação que instrumentaliza a ideia de “função social da propriedade”.

Em termos técnicos, no direito ocorreram diversas formas de se realizar políticas habitacionais que envolveram desde novos significados às novas estruturas procedimentais na elaboração destas políticas. A função social da propriedade é um exemplo, mas outros podem ser utilizados para explicar políticas urbanas, como o significado de “limitação administrativa” que corresponde a definição normativa pela Administração Pública sobre o uso da propriedade ou de atividades em áreas urbanas, ilustrados pelos parâmetros urbanísticos que são utilizados em grande parte dos instrumentos de gestão territorial nas cidades brasileiras¹.

Estabeleço estas relações apenas para avançar numa questão essencial a este trabalho: políticas públicas, por serem disposições da Administração Pública, são imediatamente jurídicas. A suposta obviedade da constatação é expandida com base nos aspectos técnicos da seara jurídica que envolvem a elaboração de políticas públicas e, conseqüentemente, como estes aspectos estabelecem um jogo de linguagem específico pelo qual agentes que controlam o

¹ As séries Munic do IBGE refletem como as limitações administrativas sobre uso e ocupação do solo tiveram crescimento exponencial entre os anos de 2000 a 2010, em decorrência da obrigatoriedade da formulação de Plano Diretor prevista na Constituição Federal de 1988 (art. 182) e, principalmente, as regras contidas no Estatuto da Cidade (arts. 39, 40, 41 e 42-A e 42-B).

“idioma” jurídico atuam estrategicamente para exercer de forma dominante suas influências e controlar o desenvolvimento destas políticas públicas.

Operacionalmente toda e qualquer política pública é expressa por uma estrutura procedimental de atos administrativos. Os atos administrativos devem ser fundamentados, como bem descrito pela “doutrina administrativista²”. A fundamentação do ato administrativo decorre da conexão entre dois elementos que o constituem: subjetivo e objetivo. O elemento subjetivo é essencialmente formal e consiste na legitimidade de quem realiza o ato, portanto, na autoridade do agente, logo a atribuição à autoridade do poder realizar o ato. O elemento objetivo consiste na motivação da Administração na produção do ato, que é compreendida pela conexão entre a necessidade da prática do ato e a conexão qualitativa deste com base em prescrições legais em referência à necessidade (Nohara, 2024).

Uma política habitacional pode ser praticada por qualquer ente da Federação, tendo em vista que a competência para realizar políticas habitacionais é concorrente. Ou seja, União, Estados ou Municípios possuem autonomia para criarem políticas sobre habitação – conforme estabelece o art. 23, da Constituição Federal de 1988 – CF/88. A motivação decorre da relação causal (ou coerente) entre a demanda e sua solução. Justifica-se uma política habitacional, porque existiria um problema – exemplo, pessoas sem moradia, como o déficit habitacional demonstra. E isto seria um problema, porque a CF/88, reconhece o direito à moradia como um direito social (art. 6º) que compõe o rol dos direitos fundamentais das cidadãs e cidadãos brasileiros (Brasil, 1988). O ato administrativo será motivado, se exposta a conexão da sua necessidade para solucionar uma evidência (déficit habitacional) que impede a concretização de um direito previsto (direito à moradia).

Desde o início do século XX, a Administração Pública brasileira convive com arranjos institucionais para a promoção de políticas habitacionais. Elas nem sempre se fundamentaram no direito à moradia e, afirmo isso, porque não é objetivo deste trabalho recuperar historicamente o significado de direito à moradia, em razão dele se concentrar na contemporaneidade deste significado e os efeitos que produz sobre o espaço urbano brasileiro, contudo, seria errado negar a historicidade inerente ao desenvolvimento dos significados de direito à moradia.

² Na área jurídica, a produção técnica realizada por estudiosos ou profissionais, mas que não decorrem da atividade judicante, é denominada de doutrina. A doutrina administrativista corresponderia à produção técnica-científica sobre a área do Direito Administrativo, sendo exemplificada por meio da produção bibliográfica de manuais, tratados, pareceres ou artigos científicos. É uma nomenclatura típica do direito.

Neste sentido, a institucionalização do direito à moradia no contexto contemporâneo está imediatamente atrelada à redemocratização brasileira pela CF/88, sendo pontualmente marcada pela Emenda Constitucional nº 26, 14 de fevereiro de 2000, que incluiu o direito à moradia expressamente no rol dos direitos sociais brasileiros³ (Brasil, 1988).

O reconhecimento da moradia como direito implica a atuação da Administração Pública a partir de aspectos objetivos e subjetivos da ação governamental, pois é o motivo que baseia e movimenta a processualidade das políticas (fundamento), assim como orienta uma “ideia-unidade” que irá estabelecer um arranjo institucional no Estado para suas execuções. Logo, significados de direito à moradia fundamentam etapas procedimentais nas relações entre Governo e Administração Pública, portanto, a esfera política no/do Estado e a esfera burocrática (Bucci, 2021).

As referidas relações políticas expressam-se por meio de processos comunicacionais, orientados pela/na linguagem. Menciono-as, porque a promoção de uma política pública depende de como os agentes institucionais que participam de sua execução compreenderão e utilizarão significados que as definem, nos jogos de poder que fazem uso dessa linguagem (Sanín-Restrepo, 2023) e se realizam de acordo com a capacidade de atuação desses agentes no campo das políticas públicas (Tsebelis, 2014).

Tecnicamente toda política pública, em razão de ser imbuída de uma racionalidade procedimental jurídica, é iniciada pelo arcabouço normativo que a define. Por exemplo, as políticas habitacionais poderiam se fundamentar pelo acesso à moradia digna, que é um dos motivos apresentados pelo governo federal no momento de criação do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009 (Brasil, 2009). Ilustrativamente, tem-se uma problematização relevante nos arranjos institucionais que concretizarão as políticas públicas: qual seria o significado de moradia digna?

São diversos os exemplos de textos normativos de políticas públicas que impõem uma referência indeterminada de significação, nesse caso, a simples menção ao “direito à moradia” (Brasil, 1988). Pondero que a descrição exaustiva não necessariamente evita ou torna imediatamente compreensível um significado para a elaboração e compreensão da política pública por todos os agentes institucionais envolvidos em sua realização, afinal, significados dependem da função que exercerão na linguagem (Bourdieu, 1983 e Wittgenstein, 2021).

³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a 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 (Brasil, 1988).

E quem define as funções de um significado numa política pública? Inicialmente, posso sugerir que seriam agentes institucionais com maior capacidade de exercer poder dentro do campo de uma política habitacional, em razão da legitimidade (competência) atribuída na e pela estrutura político-administrativa (Tsebelis, 2014; Bucci, 2021).

Os arranjos institucionais brasileiros são complexificados pela estrutura federativa do Estado, logo, todos esses arranjos podem ser impactados por agentes em todas as esferas federativas, considerando que as ações governamentais sobre habitação sempre dependem de elementos locais, que combinam variáveis territoriais e institucionais como a localização de empreendimentos ou a disposição do uso e ocupação do solo até outras variáveis de caráter essencialmente jurídico-administrativo, como os procedimentos administrativos necessários para aprovação de empreendimentos.

E as políticas habitacionais brasileiras sempre tiveram caráter federativo, pois em todos os momentos os três entes da federação detinham competência e responsabilidade para promover ações governamentais dessa seara. Uma ilustração da complexidade dos arranjos federativos na composição das políticas habitacionais pode ser verificada durante a década de 1980, na qual a falta de efetividade plena da política habitacional do sistema do Banco Nacional da Habitação durante a ditadura militar, levou alguns municípios a proporem políticas locais para reduzir a insegurança habitacional. Foi nesse contexto que começaram a surgir as zonas especiais de interesse social que viriam a se consolidar nacionalmente pelo Estatuto da Cidade, especialmente pelas experiências de Belo Horizonte com o programa “PROFAVELA”.

A autonomia dos entes federativos na promoção de políticas públicas supramencionada foi sendo substituída pela cooperação entre eles, conforme estimulado pela CF/88. Aliás, a concertação federativa brasileira é comumente classificada como “federalismo de cooperação”. Contudo, vale ponderar que as fragilidades do federalismo de cooperação, uma vez que existe destacada assimetria entre União, Estados e Municípios. Não é objetivo deste trabalho entrar nestas questões neste momento, apenas salientar que elas existem e com implicações práticas imediatas na formulação e execução de políticas públicas. A principal destas implicações consiste no aspecto financeiro. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, os gastos discricionários realizados pelos entes federativos foram consideravelmente afetados, ampliando a dependência de Estados e Municípios à União (Almeida, 2010).

Ponto esta questão, porque diante da dependência de transferências da União, os Estados e Municípios passaram a vincular suas ações às políticas federais. Esta observação parece-me importante pois, conforme tentarei tornar claro, a pergunta que dá origem a esta pesquisa se orienta pela centralidade das políticas federais na seara habitacional.

O Programa Minha Casa, Minha Vida supramencionado, foi criado em 2009 e pode ser considerado a maior política habitacional desenvolvida no país, pois, conforme sua previsão, busca-se a integração entre os entes federativos, além de ter recebido recursos financeiros sem precedentes dentre os ciclos de políticas habitacionais. Entre os anos 2009 e 2019 foram contratadas aproximadamente seis milhões de unidades habitacionais, sendo mobilizado em valores corrigidos a 2019 entorno de 223 bilhões de reais (Brasil, 2020a).

A disponibilidade de recursos orçamentários ao Programa Minha Casa, Minha Vida, expôs os demais entes federativos à política habitacional federal, que se tornou a principal ação do governo federal para (tentar) promover direitos sociais associados à moradia.

Dessa forma, considerando os arranjos institucionais e como a linguagem compõe as relações políticas e administrativas que realizam as políticas habitacionais, a pesquisa partiu da pergunta: *como os significados de direito à moradia utilizados nos arranjos institucionais das políticas habitacionais influenciam na produção do espaço urbano de Belo Horizonte?*

O enfrentamento da pergunta que animou esta pesquisa foi problematizado por meio de quatro hipóteses que se desdobram. São elas: (i) o jogo de linguagem encriptado (Sanín-Restrepo, 2016, 2023), ocultaria as agências que tornam permanentes a reprodução do espaço exclusivamente em sua forma capitalista; (ii) conferindo qualidade simbólica ao direito à moradia (Neves, 2007), em razão de ser utilizado como uma simulação para promover políticas que reafirmam a cidade produto ou pode ser neutralizado pela capacidade de veto disponível pelo exercício das autoridades judiciais; (iii) a subtração de significados diversificados (e populares) do direito à moradia se confirmaria no espaço pela territorialização do jogo de linguagem encriptado que se caracterizaria como um regime de violência (Das, 2020; Schinkel, 2013); (iv) entretanto, o desvelamento do jogo de linguagem, promovido pela fratura do dissenso das ações políticas que reclamam seu lugar no espaço urbano seria oportunidade de descriptação do significado do direito à moradia (Santos, 2008; Sanín-Restrepo, 2023).

As hipóteses são eixos para o desenvolvimento da pesquisa, que orientadas pela pergunta, são alinhavadas pela teoria do jogo de linguagem de Wittgenstein (2021), que por meio dele procurarei articular as demais bases teóricas desta tese. Contudo, parece-me pertinente explorá-los introdutoriamente com a finalidade de explicar a “chave de leitura”.

O trocadilho supramencionado é importante para aproximar o primeiro elo teórico desta pesquisa: a teoria do jogo de linguagem (Wittgenstein, 2014). Para Wittgenstein (2021) a linguagem se dá como um jogo, não necessariamente como disputa, mas por meio de regras que apenas aqueles que estão nas relações comunicacionais as conhecem (ou não). As palavras, a princípio, não possuem quaisquer significados, elas os terão conforme a função que exercerão

aos enunciados daqueles que as proferem. A ideia de jogo se conecta à funcionalização da linguagem, porque cada sujeito tem suas “regras”, ou seja, percebe os significados conforme suas próprias orientações. Aliás, daí poderíamos entender porque existem incompreensões, afinal, pessoas podem estar se comunicando em jogos de linguagens diferentes. Por exemplo, numa conversa sobre casa, um arquiteto pode usar a palavra como edificação, ou expressão de um direito à moradia; contudo, intercambistas, imigrantes podem entendê-la como uma metáfora para “lar”.

É oportuno salientar que o jogo de linguagem é uma forma de se compreender a linguagem, existindo como pressuposto para sua análise. Não é o jogo de linguagem que manipula ou leva à manipulação dos significados, mas como é praticado pelos agentes sociais que estão nele (Sanín-Retrepo, 2016 e 2023). Nesta tese, o jogo de linguagem que tratarei é aquele no qual a linguagem (institucional) é manipulada por agentes dominantes por meio de processos políticos encriptados que controlam este jogo. Por esta razão, ao longo deste texto, mencionarei o jogo de linguagem acompanhado do adjetivo “encriptado”, deixando claro que me refiro a uma forma específica pela qual este jogo de linguagem é praticado nos arranjos institucionais da política habitacional. A adjetivação se tornará ainda mais clara ao longo do texto.

A funcionalização da linguagem pela ideia de jogo traz uma implicação imediata em razão da finalidade aos significados. Refiro-me ao uso da metáfora não apenas como expressão, mas como estrutura na/da linguagem. Para Lakoff e Johnson (2002), as metáforas não são simples figuras de linguagem, mas instrumentos que se estruturam racionalmente e, por isso, se tornam componentes essenciais na construção de significados. Nesta pesquisa, o uso das metáforas aparecerá pela forma como elas são ocultadas no jogo de linguagem encriptado, afinal, como procurarei discutir significados de direito à moradia são neutralizados por suas metaforizações como propriedade privada enquanto mercadoria, como representação de um imóvel que fomenta atividades econômicas (produção de unidades habitacionais, mercado formal ou informal, entre outros).

A teoria da encriptação do poder promove um encontro fundamental neste trabalho, pois, considera o uso político da linguagem como exercício de poder para dominação (*potestas*). Neste sentido, o jogo de linguagem seria envolvido em simulações institucionais dominadas pelos agentes privilegiados. No Estado de Direito, a técnica jurídica é um privilégio, pois o “idioma” do Estado. Dessa forma, os agentes que controlam a técnica jurídica e ocupam espaços privilegiados, possuem a capacidade de sobrepor significados (Sanín-Restrepo, 2016). É o que

se evidencia pelas decisões judiciais, nas quais conflitos acerca da aplicação de leis, faz com que as autoridades judicantes possam definir a compreensão da normatividade sobre o conflito.

O jogo de linguagem encriptado se realizaria pela estrutura transcendental e “sólida” do Estado de Direito, em que o poder político, enquanto “constituente” é organizado pela representação institucional da política no “poder constituído” (Mouffe, 2015). A estrutura do Estado de Direito seria “sólida”, porque determinaria transcendentalmente as possibilidades de ações políticas por meio de estruturas normativas procedimentalizadas, como se não existissem permeabilidades pelas quais agentes diversos aos dominantes pudessem influir sobre as práticas institucionais (Sanín-Restrepo, 2016).

O controle político do jogo de linguagem encriptado no Estado de Direito se aproveita da transcendentalidade deste Estado pela definição de competência/autoridade supramencionada, contudo, brevemente, é importante destacar que se existem manipulações políticas estas são praticadas por agentes que as operacionalizam e sobre determinadas estruturas (Das, 2020). Assim, apenas em plano geral, cabe explicar que as políticas habitacionais são compreendidas como políticas públicas em suas formas institucionais, sobretudo a dimensão meso institucional que corresponde aos “arranjos institucionais”, conforme proposto por Bucci (2021), que consiste na mediação das procedimentalidades dispostas juridicamente às atribuições dos agentes envolvidos nessas políticas.

Concomitantemente, se faz necessário indicar que a capacidade de ação dos agentes, será compreendida pela disponibilidade institucional e possibilidade de influência sobre o jogo de linguagem, de acordo com a proposição de Tsebelis (2014), sobre a qual os agentes institucionais conseguem produzir efeito politicamente especialmente pela capacidade de exercer o veto. Posição que é imediatamente conectada à encriptação do poder, uma vez que essa se verifica, pelo exercício do poder de agentes dominantes em neutralizar (portanto, vetar) a diferença.

A transcendentalidade do Estado de Direito expõe duas perspectivas que seriam pertinentes aos pressupostos do trabalho. A primeira interna à teoria da encriptação do poder e se desdobra em duas proposições: (i) simulacro e (ii) povo oculto.

O (i) simulacro corresponderia à dissimulação dos significados no jogo de linguagem, no sentido daqueles significados serem utilizados com a função de neutralizar a diferença. Por exemplo, ao incorporar um significado supostamente divergente como “ocupações”, a institucionalidade política o faria com a finalidade de conferir a este significado sentidos diferentes do que são, para justificar políticas que realizam outros significados – em síntese, a

transformação das ocupações urbanas sobre as formas “regulares ou irregulares” pelo significado de propriedade privada na ordem normativa.

A segunda proposição, consiste no significado de (ii) povo oculto e é fundamentalmente compreendida ao lado do significado de simulacro. A ideia de povo propõe uma universalidade pela diversidade, em que todos cabem, conforme dispõe a CF/88 (arts 1º, 2º, 3º e 4º), contudo, materialmente numa sociedade marcada por processos de segregação social, racial, gênero, ou sexual, o que se percebe é uma hierarquização política de cidadania, a partir dos direitos disponíveis aos sujeitos de direito (Sanín-Restrepo, 2016, Araújo, 2018, Santos, 2008).

A segunda perspectiva corresponderia à transcendentalidade do Estado de Direito é também uma consequência do uso político da técnica jurídica para a produção de efeitos privilegiados aos agentes dominantes. Refiro-me à força simbólica de legislações. Para Neves (2007) seria simbólica qualquer disposição normativa que tivesse função política, mas não produzisse efeitos jurídicos. A partir do jogo de linguagem encriptado, proponho, como feito anteriormente (Fernandes, 2019) que a força simbólica seja compreendida a partir da forma como produz efeitos e não pela sua ausência, pois uma legislação inefetiva, pode produzir efeitos contraditórios a sua prescrição, sendo estes efeitos não erros colaterais, mas intencionais. É o que se procurará demonstrar com as políticas habitacionais. O direito à moradia seria um “álibi” (Neves, 2007) para a produção de políticas públicas que não o promovem conforme suas qualidades. Ou seja, produz efeito quantitativo, mas não qualitativo.

As proposições teóricas que sustentam os pressupostos no campo da linguagem se conectam à produção do espaço urbano em termos macro, ao pensarmos nas proposições de espaço abstrato (Lefebvre, 2004), território (Haesbaert, 2004), lugar (Santos, 2008), que foram alinhavadas metodologicamente pelo viés da Geografia Jurídica (Butler, 2021; Blomley, 2013; Blomley, 2016 e Konzen, 2021).

Partindo de uma abordagem pela Geografia Jurídica, proponho que o jogo de linguagem encriptado seja compreendido na produção do espaço urbano. Sendo o espaço abstrato (Lefebvre, 2004) concretizado por meio de políticas públicas que conformam espaços territorialmente pela funcionalidade das políticas habitacionais.

Assim, o direito à moradia, receberia um significado abrangente, que compreenderia diversas dimensões sobre o significado de moradia adequada, contudo, espacialmente subjetividades seriam compreendidas pelos significados instrumentalizados territorialmente, desde qualificações abstratas em cartografias, até as procedimentalidades das políticas habitacionais que fazem do direito à moradia alheio a justificativa para o fomento de atividades empresariais que serão privadamente aproveitadas (construção civil, por exemplo), sendo que

nestes processos às demandas habitacionais (que são tecnicamente conhecidas, inclusive como parte dos produtos técnicos que fundamentam ou analisam as questões habitacionais) são tratadas de forma abstrata e desconectadas às subjetividades que compõem o público-alvo das políticas. E seria neste sentido que o lugar, enquanto espaço da imanência política (Santos, 2008) seria neutralizado, não porque deixe de existir em si, mas porque as políticas habitacionais simulariam o lugar, enquanto as disposições normativas do território que produz a cidade capitalista se impõem.

As imposições da cidade capitalista sobre as subjetividades neutralizadas, leva à exposição teórica breve de outro pressuposto, que seria a violência promovida pelo jogo de linguagem, estabelecendo um regime de violência – que corresponde à invisibilidade pela normalização de atos de violência institucionalizados. Neste sentido, as políticas habitacionais realizadas sob o contexto do jogo de linguagem encriptado, constituiriam um regime de violência, porque organizariam territorialmente espaços nos quais atos de violência simulados como políticas que promovem direitos. A esta noção de regime de violência outras contribuições serão fundamentais como Arendt (2022), Benjamin (2013), Butler (2021) e Bourdieu (2013).

Ponto que nesta tese me dediquei ao jogo de linguagem encriptado dentro de arranjos institucionais, portanto, em suas manifestações imediatamente “sólidas”, porque aquelas produzidas dentro de estruturas procedimentais que amarram como os significados de direito à moradia serão utilizados na política habitacional. O recorte utilizado dá uma característica mais estática à compreensão desse jogo de linguagem. Contudo, o poder não é estático, ele se movimenta em decorrência da imanência dos agentes que participam dos arranjos institucionais, mesmo aqueles que divergem dos significados que se sobrepõem.

Na Teoria da Encriptação do Poder (Sanín-Restrepo, 2016 e 2023) o caráter dinâmico sobre o jogo de linguagem é (re)conhecido pela dialética que desvela a *potentia* do povo oculto. Neste trabalho não aprofundei nestas dialéticas, pois me preocupe em explorar o funcionamento dos processos de neutralização, contudo, as anunciei, talvez como possibilidades de continuidade de pesquisa, ao tensionar o jogo de linguagem sobre o espaço urbano por meio da oposição entre território e lugar.

Após a amarração teórica, defini como objetivos da pesquisa: (i) desvelar os significados de direito à moradia produzidos pelos agentes no jogo de linguagem; e (ii) verificar como o jogo de linguagem encriptado influencia na produção do espaço e sua relação entre os espaços como territórios e/ou lugares, sendo o desvelamento do jogo de linguagem do campo de poder

das políticas habitacionais, uma forma de descriptação (Sanín-Restrepo, Méndez-Híncapie, 2018).

Em termos de métodos, a pesquisa conjuga métodos quantitativos aos qualitativos. Inicialmente, conforme será apresentado em seu desenvolvimento, promovi de modo adaptado o uso da análise temática (Bardin, 1995; Sampaio, Lyacarião, 2021) para identificar e compreender a presença dos significados que envolvem o direito à moradia nas políticas habitacionais em âmbito federal e municipal (Belo Horizonte). Sobre este método, observo que utilizei elementos da análise temática no intuito de identificar, coletar e analisar a presença do direito à moradia no ambiente normativo que compõe o arranjo institucional da política habitacional. A pesquisa teve como foco dois meios promotores de significados aos arranjos institucionais: o legislativo e o judiciário. No primeiro levantei as legislações específicas ao arranjo tanto no âmbito federal quanto no municipal, em decorrência da pesquisa ter como referência territorial o município de Belo Horizonte. A partir deste levantamento procurei identificar a presença da expressão “direito à moradia” e, encontrando-a ou não, quais seriam os termos utilizados nestes textos normativos para qualificar a política habitacional – que, na perspectiva da análise temática, seria o procedimento de identificação das associações. Estas seriam fundamentais, porque significados no jogo de linguagem decorrem de seus usos nos contextos (institucionais – que foi meu foco) aparecem.

No ambiente judiciário a pesquisa temática, levantei jurisprudências em tribunais superiores. Optei por tribunais superiores (Supremo Tribunal Federal – STF – e Superior Tribunal de Justiça – STJ), em decorrência do caráter vinculante sobre a estrutura judicial como um todo. As decisões destes tribunais, pelo alto grau que se posicionam na hierarquia simbólica do Poder Judiciário, faz com que sejam utilizadas de precedentes pela comunidade jurídica. Advogados ou juízes tentem a argumentar com base em jurisprudências proferidas, em razão da estabilidade e possível previsibilidade que oferecem. A pesquisa de jurisprudências se deu pela identificação de decisões que tratassem do direito à moradia, no intuito de perceber a quais contextos (conflitos jurídicos) o referido direito é associado e, conseqüentemente, como seu significado é formado pelo uso dos órgãos judicantes.

Tendo em vista que a pesquisa é alinhavada pelo jogo de linguagem, no intuito de verificar como o significado do direito à moradia se dá na política habitacional, foi necessário explorar a territorialização desta política. Afinal, hipótese da pesquisa seria como a manipulação deste significado está presente na (re)produção capitalista do espaço. Duas questões se apresentam: a escolha do espaço, portanto, onde realizaria a investigação e como avaliar as políticas, sobre a proposta teórica da tese.

No que diz respeito à espacialidade da pesquisa, optei por fazê-la sobre o município de Belo Horizonte (BH), que foi escolhido em razão de possuir uma estrutura administrativa para a política habitacional estável e consolidada em contexto de redemocratização. Na área habitacional, desde a década de 1980, o município de Belo Horizonte iniciou um processo de qualificação de sua estrutura e promoção de política pública, ampliada nas experiências da década seguinte (1990) e que foram e ainda se apresentam estáveis. Com alterações pontuais, BH apresenta um corpo técnico longo numa estrutura administrativa baseada em políticas públicas elaboradas e aprimoradas durante aproximadamente quatro décadas de experiência. Assim, como BH tem e expõe uma quantidade enorme de informações abertas sobre as políticas que promove no território, facilitando a coleta e análise de informações geográficas⁴.

Para promover a pesquisa em sua perspectiva espacial sobre o território de Belo Horizonte, desenvolvi duas linhas. A primeira foi identificar e analisar o ambiente micro institucional que organiza procedimentalmente o arranjo institucional da política habitacional em Belo Horizonte. Assim, levantei os marcos normativos municipais que trabalham com a política habitacional no intuito de desvelar como e qual era tratado o direito à moradia. Contudo, conforme adiantado, no jogo de linguagem de uma política pública, o ambiente normativo é apenas um aspecto, logo para verificar como o direito à moradia é utilizado (significado) na política habitacional explorei duas perspectivas: analisar como a política é espacializada e, portanto, conforma territórios e lugares sobre espaço urbano e, em seguida, analisar a influência do Poder Judiciário no jogo de linguagem do direito à moradia no contexto de BH. Afinal, se a técnica jurídica é fundamental à encriptação, era importante perceber além dos significados hierarquicamente estabelecidos pelos tribunais superiores, como no contexto imediato e territorial, o direito à moradia vem sendo utilizado. Para tanto, selecionei casos de conflitos fundiários judicializados para analisar.

De resto, por enquanto em referência ao caráter metodológico, observo que essa tese foi elaborada em momentos de transição do ponto de vista técnico e político na Administração Pública brasileira. Por certo, conforme os pressupostos apresentados, que procuro desvelar uma operacionalidade sobre arranjos institucionais que se autoexecuta, como metáfora para a redução das capacidades políticas de influência nesses arranjos por agentes não dominantes. Entretanto, apontarei oportunamente como ocorreram algumas mudanças no jogo de linguagem com e sobre significados técnicos. Ilustro, introdutoriamente, a substituição da expressão

⁴ Confesso que inicialmente pensei em fazer a pesquisa sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH. Entretanto a assimetria de experiências e disponibilidade de informações técnicas, legislativas ou espaciais tornou a possibilidade inviável.

“aglomerados subnormais” por “favelas e comunidades” nos documentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024). As mudanças podem se mostrar paradoxais, conforme procurarei discutir, porque enquanto promovem ou reconhecem no jogo de linguagem expressões ou denominações oriundas dos agentes não hegemônicos, também contribuem ou podem fazer parte do processo de encriptação do poder, como forma de simulação e ocultação, que são habitualmente reconhecidos na positivação de direitos.

Saliento, a partir da proposta metodológica, que o caráter de inovação que pretendi ou pretendo desenvolver decorre da exploração da relação entre o jogo de linguagem conduzido na perspectiva da encriptação do poder e sua consequência espacial, portanto, como este jogo de linguagem encriptado pode ser percebido na produção do espaço urbano, inclusive como uma forma de compreender os processos de segregação, que serão identificados como parte de um regime de violência. O enlace metodológico pretendido, aliás, permitiu a combinação não apenas de áreas, mas de formas de olhar por elas e para elas. Um objetivo desta tese é aproximar os significados de ambas as áreas. O conteúdo jurídico é habitualmente incompreendido por qualquer área. A extensa sopa de letrinhas de verbetes e procedimentos, sobretudo no âmbito judicial, torna o entendimento e apreensão sobre como decisões são produzidas ou significados utilizados inacessíveis as outras áreas. De mesma sorte, é comum o campo jurídico se perder na idealidade/abstração com a qual lida em seu cotidiano técnico, pois na perspectiva do dever-ser os resultados territoriais, as dinâmicas na produção do espaço, são percebidas de modo tangencial. Nesta tese, procurei contextualizar o campo jurídico à espacialidade que (re)produz, não apenas como consequência, mas parte da produção do espaço urbano.

Para explorar este jogo metodológico, organizei o texto em quatro momentos, distribuídos nas seções 2, 3, 4 e 5. Na seção 2, “*O direito nas políticas habitacionais*”, abordarei como compreendo a interdisciplinidade para o enfrentamento da pergunta proposta. Contudo, tendo em vista que a área jurídica é composta por significados muito específicos e instrumentalizados para a dominação nos arranjos institucionais, procurarei expor de forma mais didática como estes significados específicos da área jurídica são pertinentes e foram utilizados na tese.

A Seção 3, O Direito e o Espaço pela Geografia Jurídica, tem por finalidade continuar a aproximação entre as principais áreas relacionadas na tese, oferecendo uma discussão teórica de como significados espaciais do território e do lugar serão utilizados na compreensão da produção do espaço urbano a partir de uma geoinstitucionalidade pela qual se pode analisar a encriptação do poder no jogo de linguagem do arranjo institucional da política habitacional.

Na Seção 4, “*Direito à moradia no jogo de linguagem encriptado*”, realizarei a exposição de como o arranjo institucional da política habitacional, com sua juridicidade, se apresenta em âmbito federal. Como mencionado, o Brasil tem um arranjo federativo pelo qual atribui competências exclusivas ou concorrentes aos entes. A política habitacional é de caráter concorrente. Entretanto, em razão do arranjo federativo do ponto de vista fiscal e até diante da (falta) de capacidade técnica entre os entes, é comum políticas federais atraírem e (re)organizarem aquelas desenvolvidas em plano local. Ademais, como o caráter jurídico é importante nesta tese, aponto para como decisões judiciais são importantes na significação de termos sob caráter jurídico. Por isso, explorarei na Seção 3, como em esfera federal, o significado do direito à moradia é utilizado, sendo importante estabelecer um recorte sobre como o Poder Judiciário dos tribunais superiores tratam a matéria.

Na Seção 5, “*O jogo de linguagem na política habitacional de BH*”, aterrairei a pesquisa no território municipal. A ideia é expor como reconheci e analisei o uso do significado de direito à moradia na produção e execução da política habitacional em Belo Horizonte. Apresentarei no capítulo a justificativa a respeito do recorte temporal, entretanto, adianto que me detive àquele produzido a partir da redemocratização na década de 1980. Neste capítulo, o arranjo institucional belorizontino proporcionará a análise das repercussões espaciais do jogo de linguagem em decorrência da concretude de conflitos urbanos que além do campo das políticas habitacionais, estiveram e estão em conflitos judiciais. Logo, as questões judiciais expostas na Seção 4 voltarão, mas no contexto das resistências ou dificuldades enfrentadas por ocupações urbanas na cidade Belo Horizonte.

A Seção 6, “*Jogo de linguagem e de poder no espaço urbano*”, corresponde à exposição das principais questões tratadas na tese, especialmente por amarrar como as hipóteses foram tensionadas pela/na pesquisa. Dessa forma, trarei o fechamento das questões levantadas ao longo do texto, procurando alinhar como o jogo de linguagem encriptado, que neutraliza significados de direito à moradia, contribui na (re)produção do espaço urbano capitalista, suprimindo ou ocultando o lugar por territorialidades (geoinstitucionalidades) que se constituem como regimes de violência.

Por fim, apresentarei nas Considerações Finais conclusões acerca do enlace teórico-metodológico, especialmente pelas possibilidades de descriptação (Sanín-Restrepo, 2023) pelo desvelamento das relações políticas no jogo de linguagem.

2 O DIREITO NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

A tese pretende aproximar áreas do conhecimento. É comum o campo jurídico ser caracterizado pela dificuldade de ser entendido. O vocabulário especializado é combinado ao seu uso intenso e exagerado em diversas ocasiões encontra sustentação pelas características próprias da qualidade jurídica, baseada em sua idealidade autorreferencial (Kelsen, 2010)

No capítulo que se inicia, procurarei abordar e explicar como utilizarei o campo jurídico nesta tese e sua relação com a proposta de trazê-lo na produção do espaço urbano.

2.1 Primeiras aproximações sobre a qualidade jurídica no jogo de linguagem das políticas públicas

A pesquisa tem por objeto o direito à moradia, partindo da problematização sobre o uso conferido a esse direito em arranjos institucionais na promoção de políticas habitacionais. Políticas públicas se realizam a partir e com ferramentas jurídicas, pois, institucionalmente, são as autorizações legais que as estabelecem como procedimentos na Administração Pública.

Nessa tese, trabalho com uma perspectiva interdisciplinar, conjugando áreas que compõe a elaboração e execução de políticas públicas em caráter institucional. O jogo de linguagem propõe que os significados são (re)conhecidos pela função que os sujeitos conferem a eles na linguagem (Wittgenstein, 2021). Qualquer área, considerando a forma peculiar da qual constrói-se perspectivas teóricas, orientam significados sobre os objetos que compreendem.

O direito à moradia é uma expressão que recebe diversas acepções (finalidades ou expectativas) considerando quem a compreende ou estuda. A expressão, se considerarmos algum estudo urbano, pode simplesmente ter uma conotação política, no sentido de se reclamar um direito enquanto qualidade de vida que pessoas devem acessar. Contudo, numa perspectiva jurídica, a expressão “direito” a qualifica tecnicamente, podendo ser entendida como elemento que fundamenta o plano micro institucional de uma política pública, movimentando uma estrutura procedimental (atribuindo competências e definindo atos administrativos) para a execução de políticas públicas (Bucci, 2021) que, por fim, podem ou não estar alinhadas com os significados compreendidos na esfera política.

Expressões jurídicas têm seus valores determinados pelos agentes que as compreendem e realizam. Ou melhor, por aqueles que detêm a legitimidade para compreender concretizar o significado dos direitos que fundamentam as políticas específicas e/ou conexos, no que diz respeito às formalidades inerentes e procedimentais aos atos administrativos. Legitimidade, em

termos jurídicos, corresponde à atribuição legal, portanto, a qualificação institucional por meio de instrumento normativo. Não corresponde à legitimidade política, mas jurídica. Assim, determinada autoridade decide, porque ela estaria juridicamente autorizada a decidir. É importante que fique claro, em termos jurídicos a autorização legal como fundamento da legitimidade não é um problema em si, mas uma solução racional (Kelsen, 2010).

A breve exposição pode parecer simples para aqueles da área jurídica, contudo ela apresenta camada importante nesse trabalho, uma vez que o enlace metodológico propõe compreender a técnica jurídica como um meio para se exercer poder institucionalmente com base em fundamentos transcendentalmente impostos pela estrutura jurídica do Estado e, portanto, Administração Pública.

Para Sanín-Restrepo (2016), a transcendentalidade do Estado de Direito é elemento determinante para o uso da linguagem como um instrumento de exercício de poder para dominação, em razão da técnica permitir o deslocamento de qualquer conflito não necessariamente a sua qualidade, mas como aqueles que estão legalmente legitimados irão decidir.

Explorar criticamente a transcendentalidade normativa e, conseqüentemente política no/do Estado de Direito, é importante para o reconhecimento da diferença entre dominar uma técnica e estar objetivamente autorizado a exercê-la por meio ou como um poder (contra o outro). A técnica jurídica é operada na referida transcendentalidade que não apenas nomeia seus autorizados, mas também estabelece a forma como esses agentes legitimados poderão atuar. Tecnicamente e, por enquanto, é o que direito denomina como “procedimento”.

A Administração Pública é realizada por meio de atos administrativos que são articulados pela combinação de seus elementos subjetivos e os objetivos, essa articulação é definida em procedimentos. Sobre os elementos subjetivos, tem-se a legitimidade do sujeito que atua como agente autorizado legalmente (atribuição e competência); sobre os elementos objetivos, decorrem-se condições dispostas juridicamente que caracterizam os efeitos jurídicos dos atos, como o objeto, a forma, finalidade ou motivo (Pietro, 2014)⁵.

É importante aqui oferecer uma apresentação técnica e sintética sobre o significado de “ato administrativo”. Neste momento, serve para expor que as políticas públicas se movem por atos administrativos concatenados e cada um destes tem esta estrutura “complexificada”, tal qual um motor de carro. Portanto, possível de ser entendida por fora por qualquer um, mas compreendida funcionalmente para intervenção apenas pelos técnicos que entendem de motor.

⁵ O ato administrativo será detalhado no item 2.4.

Pela encriptação do poder, uma das formas de se encriptar a linguagem é justamente o controle dos processos de comunicação, os atos administrativos possuem várias peças, tais quais motores que os mecânicos dominam, e esta complexidade torna todo o processo suscetível à influência dos agentes jurídicos.

Nas políticas públicas o “motor”, portanto conjunto que as movimentam, são promovidas pelo Estado por meio de arranjos normativos-institucionais que possuem duas dimensões complementares, a primeira correspondente à organização dos agentes políticos, técnicos e sociais legitimados a atuarem com e pela Administração Pública; a segunda pela definição das ações possíveis de serem praticados por esses agentes, como uma sequência concatenada de atos administrativos (Bucci, 2021).

As dimensões supramencionadas no âmbito do Direito Administrativo estão imediatamente ligadas ao significado de procedimento (administrativo) (Pinto Netto, 2011). Os procedimentos estabelecidos pela e com a Administração Pública (de)limitam o jogo de linguagem praticado pelos agentes na elaboração e promoção das políticas habitacionais. Essa delimitação, como será discutido adiante, se mostra como uma estratégia (institucionalizada) para encriptação do jogo de linguagem, porque define aqueles que podem participar do jogo de linguagem e os resultados ou regras nesse jogo (Sanín-Restrepo, 2014).

Para Wittgenstein (2021), a linguagem se dá como o jogo, porque os significados envolvidos nas relações comunicacionais são funcionalizados pelas finalidades que os sujeitos pretendem conferir ou reconhece a esses significados. Portanto, nomeações não são abstratas, pois mesmo que partam de termos a princípio abstratos, é na relação, pela finalidade conferida que esse significado se dá.

O jogo de linguagem se constitui por práticas sociais, os agentes sociais são agentes que “falam” (Bourdieu, 2021), portanto usam a linguagem, conferindo uma finalidade da qual procurarei identificar ao longo do trabalho para desvelar o significado do direito à moradia na política habitacional.

Especificamente ao direito cumpre destacar que a técnica jurídica parte do domínio específico ou do monopólio da linguagem sobre o Estado. Para Bourdieu (2011), a técnica jurídica se constitui como poder simbólico, porque sua exclusividade a agentes determinados numa estrutura institucional confere e funcionaliza a monopolização sobre a nomeação dos significados dos atos normativos ou das ações que o Estado deve produzir ou reagir.

Os agentes jurídicos a princípio não detêm o monopólio de nomeação, no sentido de definir o significado e exercer poder exclusivo no controle das ações institucionais, contudo em razão do controle técnico e da linguagem jurídica que fundamenta o Estado, esses agentes

acabam por instrumentalizar a técnica para monopolizar decisões no âmbito institucional (Bourdieu, 2014).

As observações de Bourdieu (2011, 2014) a respeito da técnica jurídica como meio de controle político do/no Estado podem ser conectadas à proposta da encriptação do poder de Sanín-Restrepo (2016, 2023), na qual, o jogo de linguagem quando utilizado para exercício de poder como dominação (*potestas*), se torna encriptado, pois ocultaria as subjetividades que são excluídas dos processos de significação e determina transcendentemente significados que interessam aqueles que controlam os processos de significação. Assim, no Estado de Direito, que tem sua linguagem institucional prioritariamente jurídica, a técnica jurídica estaria no centro desse processo (Sanín-Restrepo, 2016).

As políticas públicas são ações do Estado e, conforme mencionado, decorrem da forma como a Administração Pública se organiza institucionalmente para realizar ações que partem de fundamentos normativos, que conferem legitimidade de seus agentes e os procedimentos que definem as ações que estes desempenharão. Do ponto de vista institucional, os arranjos normativos explicam como a estrutura administrativa (e conseqüentemente política) se organiza para elaborar e executar políticas públicas (Bucci, 2021)

Nesta tese, os jogos de poder⁶ que controlam os jogos de linguagem institucionais nas políticas públicas são conduzidos por meio da instrumentalização do caráter jurídico, sendo esta instrumentalização uma característica violenta na produção do espaço urbano.

Na apresentação desta seção, iniciei a abordagem da amarração teórica e interdisciplinar com a finalidade de ilustrar a confluência das áreas. Contudo, parece-me necessário oferecer uma chave de leitura mais precisa a respeito do uso de significados específicos, sobretudo os jurídicos.

Assim, desenvolverei a seção, considerando o disposto nesta introdução, a partir de três fundamentos. O primeiro corresponde ao detalhamento de como compreendo o jogo de linguagem e sua funcionalização política por meio dos jogos de poder ocultados, que partem da teoria da encriptação do poder (Sanín-Restrepo, 2023). O segundo fundamento, desdobra-se do primeiro, com a finalidade de expor o direito como elemento constitutivo do Estado e, portanto, das políticas públicas – basicamente, realizarei apresentarei o significado de Estado de Direito, pela perspectiva jurídica, por meio da aplicação crítica da aposta teórica da tese. E, como terceiro fundamento, realizarei uma análise crítica sobre as formas jurídicas que envolvem as

⁶ Os jogos de poder (uso da capacidade política pelos meios institucionais) são fundamentais na encriptação do jogo de linguagem, pois por eles que as agências das subjetividades ocultadas ou dominadas serão neutralizadas e os significados serão funcionalizados conforme os interesses dominantes (Sanín-Restrepo, 2023)

políticas públicas, com o objetivo de explicar quais são estas, aproximando áreas envolvidas no desenvolvimento da tese, assim como discutir estas formas pelo enfoque teórico.

2.2 Jogos de linguagem nos jogos de poder

Todo signo, sozinho, parece morto. O que lhe confere vida? Ele está vivo no uso. Ele tem em si o hálito da vida? – Ou é o uso o seu hálito? (Wittgenstein, 2014, p. 173)⁷

A linguagem é aspecto central desta tese, porque ela seria politicamente instrumentalizada por meio do uso da técnica jurídica na realização das políticas públicas. A instrumentalização referida seria manipulada nos arranjos institucionais das políticas públicas, a partir do controle sobre os procedimentos que envolvem a elaboração e promoção destas políticas públicas. O caráter jurídico seria determinante, porque os procedimentos que estruturam os arranjos institucionais estão normativamente dispostos, assim como as políticas em si se concretizam a partir de fundamentos jurídicos (Sanín-Restrepo, 2016).

A instrumentalização política da linguagem da qual decorre a encriptação do poder, no sentido de ocultação deste poder como dominação, por meio de uma estrutura política e, concomitantemente, a ocultação do político (Mouffe, 2015), apoia-se numa leitura sobre a ideia de jogo de linguagem proposta por Wittgenstein (2014).

Nesta tese, recuperando o exposto na Introdução, o jogo de linguagem utilizado como pressuposto da pesquisa é o encriptado, portanto, praticado como meio para dominação (Sanín-Restrepo), sendo contextualizado pelas políticas habitacionais, por meio do uso do significado do direito à moradia para a (re)produção do espaço urbano capitalista.

Mas, afinal, por que jogo de linguagem?

Para Wittgenstein a linguagem é um instrumento para comunicação, portanto conhecimento. Contudo, este processo não é imediato, porque as palavras não seriam absolutas. Toda a comunicação precede ou está envolvida em contextos que as relacionam. Conhecer o significado de determinada palavra não seria algo absoluto per se, apesar de compreender que toda linguagem pressupõem o compartilhamento de uma gramática, mas seria conhecer o significado daquela palavra naquele contexto que é utilizada (Wittgenstein, 2014).

A partir da especificidade dos contextos que compreendem os processos de comunicação na/da linguagem, que Wittgenstein explora que os significados, como todos os

⁷ Ver §432 de Wittgenstein, 2014.

processos linguísticos, se definem ou se apreendem por meio do uso que são conferidos aos signos ou palavras.

A noção de jogo decorre dos contextos específicos nos quais as relações de comunicação se dão. O jogo compreende as regras compartilhadas (ou não) que envolvem as relações de comunicação. Não corresponde a ideia de disputa (em si), mas de troca mediada por regras (Wittgenstein, 2014 e Wittgenstein, 2018).

As regras poderiam ser entendidas pela ideia de gramática tratada como metáfora de meio ordenador que permite que a comunicação ocorra (Wittgenstein, 2018)⁸. Por exemplo, futebol no Brasil tem um significado que remete a um esporte com certas regras, dentre elas que o toque com as mãos é proibido por jogadores de linhas; entretanto nos Estados Unidos da América – EUA – o futebol remete a um esporte diferente, que é jogado majoritariamente com as mãos. Mesma palavra a princípio, mas que significam esportes diferentes e remetem-se a gramáticas diferentes.

Considerando a linguagem como jogo, Wittgenstein a atribui a característica de práticas mediadas por regras que devem ser compartilhadas, mas não necessariamente compreendidas linearmente – afinal, palavras podem ter usos diversos, assim como o jogo de linguagem pode ser ou não integralmente compreendido, apesar de compartilhado. Um idioma estabelece uma gramática entre aqueles que o usam, entretanto, a depender podem ser compreendidos de forma diversa. Uma moradia pode ser compreendida como lar para pessoas que a habitam ou como infraestrutura ou edificação para outras. Um exemplo comumente utilizado sobre o compartilhamento do jogo de linguagem é a discussão de um casal sobre tarefas domésticas, em que uma pessoa pode reclamar da falta de outra sobre realizá-las e a outra compreende como tarefas que devem ser atribuídas. Ou seja, a primeira expõe o desejo que o segundo ajude a organizar a casa, enquanto o segundo entende apenas como coisas que devem ser dadas a ele para realizar. Logo, apesar de compartilharem a mesma gramática, praticam jogos diferentes, porque o significado de tarefas domésticas é divergente. Para primeira pessoa compreende a organização do lar, para a segunda apenas ações pontuais.

No âmbito desta tese, o ordenamento jurídico pode ser considerado como a gramática das políticas habitacionais, que se expressará, conforme será detalhado a seguir, no âmbito micro institucional de uma política pública (Bucci, 2021). Portanto, o direito à moradia é usado sobre um contexto ordenado institucionalmente – isto, claro, não restringe seu uso ou influência sobre uso apenas aos agentes institucionais, entretanto, considerando como se estrutura uma

⁸ Ver §491-497 de Wittgenstein, 2014.

política pública e é realizada pela Administração Pública, estes agentes que representam interesses dentro dos arranjos institucionais terão maior capacidade de influenciar sobre o uso dos significados – daí, a importância da compreensão das dimensões jurídicas, uma vez que os agentes jurídicos que recebem a atribuição de dispor sobre os significados.

O que aponto ou deve ter se tornado claro corresponde ao tratamento do jogo de linguagem, pois num contexto de políticas públicas, que se realiza pela ação estatal, este jogo de linguagem tem como contexto o uso da linguagem pelos agentes políticos (institucionais ou não). Que fique claro, a proposta do jogo de linguagem não é necessariamente política, apenas uma forma de se compreender relações comunicacionais.

A aplicação política do jogo de linguagem será compreendida neste trabalho por meio da teoria da encriptação do poder, pela qual a agência política é delimitada pela capacidade de atuar sobre o jogo de linguagem do poder constituído, neutralizando qualquer diferença (Sanín-Restrepo, 2016).

Diversas implicações decorrem deste processo de encriptação, que tratarei ao longo do texto. Contudo, inicialmente, cabe explorar a metáfora da encriptação supramencionada para caracterizar a adequação de sua aplicação neste trabalho.

A ideia de encriptação se desvela num duplo movimento de ocultação, no sentido de tornar subterrâneo ou escondido, o poder e a forma como os agentes dominantes dominam e a aqueles que são neutralizados (povo oculto) (Sanín-Restrepo, 2014).

Este duplo movimento pode começar a ser explicado pela necessária distinção entre política e político. A política compreende o enlace institucional do poder constituído, portanto, a estrutura política organizada para a (re)solução dos conflitos políticos sobre uma ordem jurídica (Mouffe, 2015). Há várias formas de se compreender esta institucionalização pela formação de um poder constituído, a principal delas decorre da proposta hobbesiana, pela qual o Estado de Natureza é superado por um Estado no qual o Soberano representa um vínculo contratual acordado por todos aqueles que se submetem a este poder soberano constituído (Hobbes, 2015). Em síntese, a política opera pelo poder constituído.

O político, por sua vez, corresponde ao poder constituinte – portanto, ao caráter imanente da sociedade, no qual a diferença é fundamento, no sentido de pluralidade ou diversidade que se constitui em conflito. É preciso tomar cuidado com as palavras, pois a noção de conflito não consiste em violência (necessariamente) apenas na criatividade contingente das relações sociais das quais decorrem ou se identificam as diferenças (Mouffe, 2015 e Laclau, 2018).

A distinção entre a política e o político é necessária à compreensão da encriptação do poder, sobretudo pelo controle do jogo de linguagem num Estado fundamentalmente jurídico, porque sobre esta distinção decorre a operacionalidade referida.

O político, na metáfora do Estado de Direito⁹, corresponde ao povo, pois o fundamento da democracia do Estado de Direito seria um conjunto qualificado de cidadãos, constituídos por aqueles que, por serem iguais, podem estabelecer vínculos contratuais. O centro do significado de cidadania está na capacidade juridicamente disposta do exercício político subjetivo.

Na relação do político e da política, conforme proposto por Mouffe (2015), cabe à política definir o político sobre uma ordem institucional, que consiste neste Estado de Direito que exaustivamente mencionarei neste texto.

O Estado de Direito consiste numa forma institucional de organização do poder que se dá ou se estrutura por meio de uma ordem jurídica, comumente metaforizada pela ideia de “Constituição”, por exemplo. O Estado de Direito corresponde a uma forma transcendental de posição do poder, uma vez que estabelece de fora para dentro como a comunidade política se organizará

Por meio do Direito que se fundamenta este Estado, os agentes políticos – o povo, porque toda e qualquer pessoa é um agente político – tem a sua capacidade de atuação política definida. A proposta do jogo de linguagem permite um breve e fundamental exercício. O significado de “povo” muda com o tempo. Tomando exclusivamente o exemplo brasileiro, na Constituição de 1824, o povo se definia por meio de uma combinação de gênero, cor e renda (Brasil, 1824)¹⁰.

O exemplo da mudança de significado de povo nas constituições brasileiras é pertinente para explicar a dinâmica entre a política e o político no duplo movimento de ocultação explicado pela teoria da encriptação do poder.

O político que constitui o povo é metaforizado sobre o significado de poder constituinte, enquanto detentor da soberania. Entretanto, o poder constituinte tem sua capacidade política transferida por meio da ideia de representação ao poder constituído, que corresponde à política, enquanto aparato institucional de exercício do poder. Esta lógica linear é utilizada como exemplo de racionalização da operacionalização poder no/pelo Estado.

⁹ Não é interesse deste trabalho discutir o significado de Estado em sua amplitude, mas utilizar aquele no qual o jogo de linguagem encriptado sobre o objeto das políticas habitacionais brasileiras se dá. Portanto: o Estado de Democrático de Direito brasileiro constituído pós-1988. Contudo, pondero que o modelo brasileiro é uma variação deste paradigma de Estado de Direito comumente considerado nas democracias liberais. Faço esta nota, porque por razões óbvias, apesar da possível aplicação, não se trata de uma abordagem abstrata – pois não seria possível imediatamente pensar os exercícios teóricos produzidos aqui sobre outras institucionalidades específicas.

¹⁰ Artigos 91, 92, 93, 94, 95 e 96 da Constituição de 1824.

Entretanto, sobre esta transferência por meio do significado de representação na democracia brasileira, ocorre conseqüentemente a transferência de poder e diante do enlace institucional definem-se aqueles que podem e como podem exercer poderes no e sobre aparato institucional.

Assim, a partir da gramática da teoria da encriptação do poder, tem-se a primeira encriptação, no sentido de transferência de poder e, conseqüentemente, a capacidade de se exercê-lo. Neste momento o caráter jurídico é pertinente, pois num Estado de Direito, toda ação política foi juridificada, portanto, aqueles que detém a capacidade de (re)conhecer a gramática do jogo de linguagem jurídico do Estado operam com extrema liberdade, uma vez que sobre estes se dá a autonomia para controlar os significados e/ou procedimentos.

O controle do jogo de linguagem pode ser compreendido adicionalmente com apoio de uma interpretação da colonialidade, enquanto a apropriação transversal de subjetividades, orientando estas a se comportarem enquadrados na estrutura de dominação, conformando-as a repetirem a referência universal utilizada como ideal (Sanín-Restrepo, 2014). Ao se referir a colonialidade, Sanín-Restrepo (2014; 2016) pretende expor como o jogo de linguagem, em termos políticos, se torna solidificado (ou estático), ou seja, em decorrência do atravessamento, significados divergentes aos hegemônicos são afastados do jogo de linguagem por não se confirmarem aqueles utilizados.

Nesta tese, em termos práticos, aproximarei a compreensão política da colonialidade à teoria da encriptação, por meio do uso crítico da tendência de procedimentalização da Administração Pública (Subseção 2.4.2). Todavia, adianto que se as ações estatais decorrem de atos administrativos, portanto, jurídico, aqueles agentes que possuem a capacidade de realizar o controle jurídico sobre as ações da Administração Pública irão determinar o uso destes significados.

Ilustro por algo que trabalharei nesta tese: o significado de habitação nas políticas habitacionais, a despeito de qualquer idealização do direito à moradia, mesmo que descrita normativamente, é conduzida por meio de uma série de atos concatenados de agentes jurídicos à metáfora de propriedade privada, neutralizando em grande medida as possibilidades de políticas públicas habitacionais que não realizam a moradia conforme essa metáfora.

Em suma, o político é neutralizado pela política. A política tem o rastro do poder como dominação encriptado por um jogo de linguagem que esconde por meio de uma racionalidade jurídica e institucional este exercício de dominação. Como conseqüência, ocorre o segundo movimento de ocultação, o que se refere a quem é ocultado, que seria a diferença. Dessa forma,

toda e qualquer subjetividade divergente à hegemônica, logo, “copiada”¹¹ à representação daqueles que dominam, seriam neutralizadas, porque inviabilizadas diante de um jogo de poder ocultado pelo controle do jogo de linguagem nos arranjos institucionais que promovem políticas públicas (Sanín-Restrepo, 2014).

Ponto que dois significados se derivam neste processo de encriptação e que serão mencionados neste texto: o simulacro e o povo oculto (Sanín-Restrepo, 2014; 2016; 2023).

O simulacro decorre da falsificação da cópia, uma des-representação do que deveria ser representado. O povo seria um simulacro, porque seu amplo significado compreendido no texto constitucional (por exemplo) é simbólico, e compõe a institucionalidade com a finalidade de não se efetivar. O simulacro, portanto, é o falseamento ou meio de invisibilizar a incoerência de sua aplicação – pois, seria por um significado de povo que toda a estrutura do poder constituinte estaria legitimada para agir a despeito dele (Sanín-Restrepo, 2016).

E, assim, temos o povo oculto, enquanto o resíduo enterrado daqueles que são enterrados pela institucionalidade. Entretanto, pondero, apesar deste povo oculto estar neutralizado pela institucionalidade, é também a *potentia*, uma vez que sobre ele se encontra a imanência da diversidade, logo a criatividade de subverter e tensionar toda a estrutura sólida de poder (Sanín-Restrepo, 2016).

2.3 O jogo de linguagem encriptado e regime de violência

O jogo de linguagem consiste numa forma de se compreender relações comunicacionais, pelas quais a linguagem não pode ser determinada de modo absoluto e conceitos tem seus contextualizados definidos pela forma como são utilizados (Wittgenstein, 2021). Ele não é necessariamente violento, tampouco a manifestação ou exercício de poder, mas é uma prática, no sentido que se realiza por meio de ações humanas, que estão inseridas no cotidiano social (Arruda Junior, 2015)

Entretanto, a instrumentalização da linguagem para o exercício de poder, no sentido de dominação, confere ao jogo de linguagem outras operações ou finalidades. Parafraseando

¹¹ Para Aristóteles (1996) a cópia icônica é a representação material da abstração idealizada. Num exemplo imediato da época. O homem seria a cópia icônica dos deuses, a idealidade. O simulacro seria qualquer outra materialidade diferente da cópia icônica. Neste caso, o simulacro é uma representação precária ou incompleta da cópia icônica. Para Deleuze (2021), o simulacro seria uma manifestação da diferença. Portanto, em vez de ser uma forma de se reconhecer a ausência, seria a afirmação do que difere. Na teoria da encriptação do poder, o simulacro é compreendido como uma forma de se ocultar a diferença, ao encripta-la numa universalidade apenas aparente. Ou seja, a cópia icônica é idealizada, no sentido de expandida como uma representação de todos, mas encripta-se o seu real conteúdo, que consiste naquele que representa a capacidade de dominar (Sanín-Restrepo, 2014).

Wittgenstein, o jogo de linguagem recebe nova finalidade, quando a linguagem é tornada uma estratégia de dominação.

Sanín-Restrepo (2014, 2016 e 2023) propõe que a funcionalização da linguagem como meio de se exercer poder para dominar consistiria em sua encriptação. A encriptação, apresentada no item anterior, corresponderia a ocultação de dois lados do poder: o primeiro que domina, que tem por meio do controle do jogo de linguagem acesso para neutralizar quaisquer proposições que sejam externas e contrárias aos interesses; e de outro lado o poder de quem é dominado, porque ocultado, enterrado ao ter a capacidade de participar politicamente do jogo de linguagem.

Ao enlace que mantém estruturalmente a ocultação destes lados, Sanín-Restrepo cunhou a metáfora da solidificação do poder (Sanín-Restrepo, 2016). E me parece fazer sentido, porque ao compreendermos as formas institucionais e como a linguagem é politicamente manuseada nestas formas institucionais, a impressão que temos é da incapacidade de influência. Ou seja, como se uma estrutura transcendental definisse quais e como quaisquer conflitos são solucionados. A solidificação de poder por meio da instrumentalização da linguagem no jogo de linguagem corresponde aos jogos de poder anteriormente tratados (Sanín-Restrepo, 2023).

Aos jogos de poder somam-se consequências que decorrem do que estes jogos de poder ocultados no jogo de linguagem produzem. Estas consequências serão entendidas neste trabalho como uma forma de violência, em razão da ocultação dos poderes que dominam transcendentalmente, ocultando a imanência daqueles que são ocultados.

Sanín-Restrepo (2016 e 2023) tratou da violência do jogo de linguagem encriptado a partir de uma leitura de Walter Benjamin, quando este discutiu a relação entre linguagem e o poder do Estado ou como o Estado realiza atos violentos no exercício de seu poder, uma vez que estes são autorreferenciados na própria autoridade estatal (Benjamin, 2013).

Das (2020) expõe como a relação entre (jogo de) linguagem e poder estatal pode concretizar atos de violência, em virtude do exercício transcendental e autorreferencial do Estado em controlar as narrativas institucionais e, conseqüentemente, impô-las historicamente. O jogo de linguagem praticado pelo Estado seria violento quando ilegível, porque praticado por seus agentes simplesmente como fruto da liberalidade que as autoridades que representam o Estado detêm em definir sua “escrita” do Estado (Das, 2020, p. 149).

A ilegibilidade da escrita do Estado não corresponde necessariamente a compreensão do que é escrito ou narrado, pois, como elabora Das (2020), a ilegibilidade decorre da possibilidade de escrever de forma discricionária. Os absurdos promovidos pelo Estado estão

acompanhados destas escritas, que se manifestam pela produção intensa de todo tipo de documento jurídico, sejam eles legislativos, sejam outros estritamente administrativos.

Aproximo a ilegitimidade de Das (2020) à encriptação do jogo de linguagem (Sanín-Restrepo, 2023) justamente pela juridicidade inerente ao Estado. Os exemplos trabalhados por Das (2020) sobre como autoridades indianas legalizam ilegalidades pela produção de documentos (leis, decretos, portarias) parece-me encontrar uma intersecção com o uso sacralizado da procedimentalidade no Estado contemporâneo.

Nas próximas páginas desta tese, serão expostos inúmeros textos normativos, jurídicos ou judiciais, acerca das políticas habitacionais brasileiras. A produção destes documentos não evitou que programas desta política concretizassem resultados inefetivos e que violem diversos direitos humanos e fundamentais, em especial o próprio direito à cidade.

Em síntese, seria como se a produção formalmente adequada (extensiva e intensiva) de atos normativos e administrativos, abonasse os resultados concretizados por estes atos. Sendo que o volume poderia tornar a qualquer outro sujeito presente no jogo de linguagem, que não aqueles que tomam ou produzem os atos, a compreensão ilegível (Das, 2020).

A ilegitimidade, portanto, é uma manifestação da encriptação do poder, porque se constitui como uma prática transcendental que organiza a linguagem conforme necessário para a concretização de atos/decisões que beneficiem aqueles que detêm o poder técnico e jurídico de realizar esta influência.

E a violência se daria pelo caráter transcendental como esta prática sobre o jogo de linguagem se dá. Mas, a violência também se amplia em decorrência da sistematicidade deste jogo de linguagem.

A violência sistematizada institucionalmente por meios que a torna normal, no sentido de esperada e, portanto, legal, foi concebida por Schinkel (2013) como uma estrutura de poder (em violência) que denominou de “regime de violência”, que consistiria na sistematicidade organizada e normalizada de se excluir subjetividades com e pela linguagem (Schinkel, 2013). E, por esta razão, proponho compreender neste trabalho o jogo de linguagem encriptado como um regime de violência, que se caracteriza na produção do espaço. Ora, a normatização do espaço pelo/com jogo de linguagem encriptado, neutraliza subjetividades, utilizando-as como meio para a promoção de ações que fragilizam estas mesmas subjetividades.

Adiante, algo que procurarei discutir nas Seções 3 e 4, que ao trazer as populações em necessidades habitacionais para a institucionalidade das políticas públicas, cria-se a oportunidade de se estabelecer um regime de violência, pois a política habitacional não será utilizada para realizar as necessidades habitacionais, mas para outras razões que como

costumam se revelar, (re)produz formas espaciais que tornam permanentes os problemas que definem as necessidades habitacionais.

Dois pontos, portanto, o primeiro referente ao fechamento do jogo de linguagem. Conforme mencionei anteriormente, o jogo de linguagem é essencialmente dinâmico, entretanto, ao se tornar encriptado, aqueles agentes que pretendem controlar procuram fazê-lo por meio de sua “solidificação”, no sentido de por meio de técnicas disponíveis (especialmente as jurídicas) evitar que quaisquer ações divergentes possam entrar ou participar deste jogo de linguagem. Entretanto: qual jogo de linguagem? E este o cerne deste primeiro ponto. O jogo de linguagem encriptado, possível pela manipulação jurídica dos significados e atos da Administração, ocorre na forma como as políticas públicas são/estão procedimentalizadas. E para compreender a forma e materialidade das políticas públicas, conseqüentemente como o jogo de linguagem se faz encriptado, será preciso adentrar na institucionalidade. Neste trabalho, utilizarei a proposta teórica de Bucci sobre as políticas públicas, lançando um olhar crítico sobre como se estruturam os arranjos institucionais nos quais as políticas surgem e são promovidas. Para isso, trarei primeiros elementos desta leitura crítica na próxima subseção (2.4).

O segundo ponto, que será inicialmente abordado na Subseção 2.5, consiste em como o jogo de linguagem encriptado pode ser (re)conhecido nos processos de produção do espaço urbano. Na ocasião lançarei as primeiras aproximações entre a encriptação do poder e a produção do espaço urbano pela articulação de ambas por meio da Geografia Jurídica.

2.4 Arranjos institucionais e a organização encriptada do jogo de linguagem

Um dos propósitos deste capítulo é estabelecer intersecções teóricas pelas técnicas jurídicas, uma vez que estabeleço como pressuposto o uso destas técnicas como meio de normalizar a encriptação do poder na formulação das políticas públicas habitacionais. Neste item abordarei elementos técnicos e teóricos do campo jurídico na promoção de políticas públicas.

O primeiro ponto abordado será o significado jurídico de política pública. A partir dele serão desdobrados outros dois aspectos pertinentes: o significado de atividade administrativa e a ideia de tendências do direito administrativo.

2.4.1 Um significado jurídico para política pública

As políticas públicas são comumente associadas às ações governamentais, tal associação, aliás, poderia ser explorada por meio da ideia de conceito metafórico trabalhado por Lakoff e Johnson (2002), uma vez que as políticas públicas são utilizadas para representar atividades governamentais.

Não é preciso realizar extensas investigações para identificar a correlação entre política pública e atividade governamental ou, como será explorado ao longo deste item, a atividade administrativa. No senso comum a leitura de qualquer texto jornalístico estabelece a conexão imediata entre as políticas públicas e a atividade administrativa, tendo em vista que essas são atribuídas justamente ao Estado ou, especialmente, aos políticos.

As representações metafóricas de política pública como atividade administrativa são complexificadas devidamente em documentos institucionais que as definem e qualificam como parte da atividade administrativa. Estas representações são as fundamentais para este trabalho, por duas razões. A primeira em decorrência da associação entre política pública e o Estado, uma vez que em termos políticos a promoção destas ações de caráter público estaria dentro de uma estrutura política e jurídica; e desta característica jurídica advém a segunda razão de importância e que explorarei também a seguir, pois ao se configurar como ações de um Estado de Direito, estas políticas estariam submetidas a aspectos técnicos específicos da área jurídica. Em síntese, lembro, que seria pela técnica jurídica que o jogo de linguagem das políticas habitacionais seria controlado por jogos de poder encriptados e que neutralizariam significados diversos nas políticas habitacionais, em prol de significados sobre textos normativos que realizam a cidade (metaforizada) como produto – ou seja, influenciam na produção do espaço urbano capitalista.

As políticas públicas, de acordo com Bucci (2021), por serem ações governamentais possuem um enlace institucional que combinam agentes políticos e administrativos em três escalas institucionais: (i) macro institucional, (ii) micro institucional; e (iii) meso institucional. Cada escala presente na atividade administrativa se vale e “enquadrada” por elementos jurídicos. Abordarei aqueles principais ao trabalho em cada uma delas.

A escala (i) macro institucional corresponde à esfera do governo, portanto ao liame político que se relacionará com o burocrático (administrativo) na promoção de políticas públicas. Nesta escala, os agentes políticos são aqueles que possuem legitimidade para tomar decisões políticas, portanto, decorrentes diretamente ou indiretamente de processos eleitorais. A escala macro institucional é a principal representação institucional da política, conforme abordado no item 2.2, uma vez que se realiza por meio de agentes que possuem a legitimidade conferida para representar o poder constituinte.

Um significado essencial à escala macro institucional está conectado à autonomia dos agentes políticos que a compõem ou, melhor, supostamente a dirigem. Uma das principais características da racionalidade burocrática do Estado de Direito é a delimitação entre as escolhas políticas e as escolhas técnicas. O campo político estaria limitado por um sistema jurídico. Contudo, não se trataria de uma tecnocracia, porque este campo teria autonomia dentro das regras estabelecidas nesta ordem jurídico-político (acoplamento estrutural que tratei no item anterior).

O direito administrativo compreende a autonomia dos agentes políticos na estrutura administrativa por meio dos atos discricionários, que corresponderiam aqueles que estão disponíveis ao mérito do agente. São escolhas disponíveis ao mérito e conveniência dos agentes administrativos e se opõem a noção de atos vinculados – aqueles que toda sua prescrição é exigência legal.

A partir do tema do trabalho, explico a ideia de discricionariedade. O direito à moradia é um direito social presente na CF/88, dessa forma pressupõe que o Estado atue para promovê-lo, se necessário, lance mão de políticas públicas. Qual ou com estas políticas se darão é escolha da Administração Pública, sobretudo dos agentes políticos que formulam as políticas no âmbito macro institucional. Assim, se o governo opta promover o direito à moradia por meio da construção de novas unidades habitacionais por meio de parcerias com o setor privado, ele fez uma escolha; assim como poderia escolher construir as unidades habitacionais diretamente e estabelecer programas de locação social por meio de imóveis públicos. A princípio todas estas hipóteses estão disponíveis à Administração Pública.

Cabe salientar que conforme será discutido a diante como crítica pela noção de tendências do direito administrativo, a discricionariedade está disponível, contudo, sua possibilidade de exercício poderá ser inviabilizada ou enviesada de várias formas, justamente em razão do controle político sobre o jogo de linguagem por meio de elementos técnicos do campo jurídico.

A discricionariedade dos agentes políticos eleitos pode ser limitada como exercício da burocracia, assim como pode ser uma forma das estruturas burocráticas se movimentarem a favor de outros interesses diferentes daqueles vitoriosos em programas eleitorais.

Cumprir destacar que a limitação da discricionariedade por uma burocracia técnica seria um elemento de racionalização da Administração Pública, sendo promovida por meio da intensa e extensa procedimentalização das possibilidades de ação dos agentes jurídico-políticos que compõem esta Administração Pública. No entanto, como ficará claro a seguir, no jogo de linguagem encriptado por jogos de poder que se valem de formas jurídicas, a discricionariedade

não seria necessariamente um problema, desde que operada (e potencializada) apenas por agentes que representam interesses dominantes.

O uso do procedimento como meio de contenção à discricionariedade política na Administração Pública é imediatamente conectado a outra dimensão das políticas públicas em perspectiva jurídica: a escala (ii) micro institucional.

A escala micro institucional refere-se aos procedimentos definidos normativamente. Logo, fazem parte do sistema jurídico (Raz, 2020), definindo como os agentes competentes atuam na Administração para concretização dos efeitos jurídicos das políticas dispostas. Numa política habitacional, os decretos que expõem quais atos a Administração deve praticar, ilustram a escala micro institucional.

A procedimentalidade, conforme abordarei no item a seguir, não corresponde às descrições procedimentais por meio de instrumentos normativos, mas deve ser compreendida em perspectiva mais ampla, no sentido da presunção (e obrigação) de todo e qualquer ato produzido pela Administração Pública vir fundamentado em autorização legal para sua existência e produção. No âmbito da procedimentalidade, um termo técnico pertinente e que será utilizado ao longo deste trabalho consiste no ato administrativo, fazendo-se, por esta razão, necessário abordar o seu conceito. O ato administrativo corresponde ao caráter jurídico de toda e qualquer ação promovida pelos agentes jurídico-políticos da Administração Pública, afinal toda ação do Estado é um ato administrativo, uma vez que decorre de autorização legal e forma específica disposta normativamente.

As políticas habitacionais, por exemplo, decorrem de procedimentos administrativos em todas as etapas de sua produção. Contudo, do ponto de vista técnico, o ato administrativo é basicamente o conjunto de atos produzidos pela Administração Pública no cumprimento de suas obrigações. Cabe explorar a qualidade do ato administrativo, que se compõe em cinco aspectos: (a) sujeito, (b) conteúdo, (c) forma, (d) motivo, (e) finalidade.

O (a) primeiro aspecto corresponde ao caráter subjetivo do agente que pratica a ação enquanto autorização legal para a prática do ato, logo, a competência. O campo jurídico ocupa-se da competência em diversos níveis, seja entre entes – por exemplos, União, Estados ou Municípios, ou a competência dos agentes em si, portanto, o cargo que possui a capacidade de produzir determinados atos. Em síntese, a competência consiste na “atribuição normativa da legitimação para a prática de um ato administrativo” (Justen Filho, 2016, p. 237).

Na elaboração de uma política pública, a competência se desdobra em diversos níveis. Tomemos o caso das políticas habitacionais, pelas quais a CF/88, em seu art. 23, inciso XX, estabelece que são de competência concorrentes, portanto, os três entes da Federação podem

elaborar políticas habitacionais de forma autônoma ou complementar. A complementariedade, entretanto, é a preferência em caso da construção de política desde a esfera federal. E como é possível ilustrar por meio da Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, que estabeleceu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e distribuiu atribuições aos demais entes federativos, no intuito de estimulá-los a participarem da política federal. Entre as atribuições seria a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

Optei pelo exemplo supramencionado porque me permite conectar duas características dos atos administrativos, a primeira corresponde à distribuição de competências e a autorização legal para a produção de atos administrativos nos termos definidos pela lei. A segunda característica é recorrente neste trabalho e consiste na parametrização procedimental. Afinal, uma lei federal estabeleceu por meio da distribuição de competências quais ações seriam de responsabilidade de cada ente que quisesse participar do SNHIS.

O segundo aspecto (b) corresponde ao conteúdo do ato administrativo, enquanto o que é determinado ou executado pela Administração. Difere da finalidade, mas aproxima-se dela. O conteúdo é exatamente o que a palavra sugere, sobre o que é, o objeto do ato administrativo como um todo (Pietro, 2014).

O terceiro aspecto (c) consiste na forma pela qual o ato é exteriorizado, logo qual tipo de instrumento normativo, se lei, decreto, instruções normativas, portarias entre outros. Brevemente, provoco que a combinação destes aspectos pode impactar imediatamente na capacidade de controle dos atos administrativos, afinal, a competência de produzir atos normativos – que é definida entre o Poder Executivo e Legislativo, a depender da forma pode sofrer influências das agências daqueles autorizados legalmente (Nohara, 2022). Aliás, conforme será discutido a seguir, é sobre estes impactos que se propõe uma leitura diferente à discricionariedade que não seria mais disponível ao agente que dispõe dela legalmente, mas por aqueles que podem qualificá-la – por exemplo, agentes jurídicos da burocracia técnica que produzem “opiniões” consultivas sobre qualidade jurídica dos atos.

O quarto aspecto (d) talvez seja o mais incompreendido dentre aqueles que compõem o ato administrativo. Refiro-me ao motivo: “Todo ato administrativo deve ser motivado”. O jargão jurídico é repetido em diversas ocasiões. A princípio não está errado, contudo, não deve ser simplificado como mera justificativa do ato administrativo, logo, a apresentação dos motivos pelos quais se faz pertinente. A motivação compreende a justificativa formal do ato, afinal, a Administração deve comunicar com clareza suas razões para praticar atos. Contudo, o motivo corresponde à conexão entre a demanda fática de produção do ato e sua previsão normativa (Pietro, 2014).

Pela política habitacional, o motivo para a produção desta política seria em termos fáticos as condições habitacionais que segmentos populacionais estão submetidos no Brasil descritos pelo déficit habitacional. E em termos normativos a previsão constitucional que o direito à moradia é um direito social e de competência do Estado. O motivo é a composição entre ambos e não apenas um deles.

Discutir tecnicamente o motivo parece-me fundamental, sobretudo no atual cenário de formulação de políticas públicas (habitacionais). Ora, refiro-me a “novidade” de um campo que expõe a necessidade de as políticas públicas serem fundamentadas em evidências. A obviedade da proposta assusta, sobretudo porque seus proponentes costumam ignorar evidências, entretanto, o que me interessa para além da provocação a este “novo campo” e que se apresenta cada vez mais presente nos debates sobre elaboração de políticas públicas, consiste na associação entre as razões fáticas e a normativa. Em termos radicais defenderei que grande parte das políticas não são motivadas, justamente pela falta de conexão fática entre a proposição normativa e o objeto da política. A motivação, entretanto, permaneceria presente apenas pelo controle da linguagem pelo jogo de poder encriptado pela/na forma jurídica do Estado de Direito (Pachukanis, 2017).

Por fim, no que diz respeito aos aspectos dos atos administrativos, (e) a finalidade consiste na destinação do ato, portanto, qual o efeito pretendido daquele ato diante da razão pela qual foi formulada. No caso da política habitacional, considerando um programa de provisão habitacional tipo o Minha Casa, Minha Vida, estaríamos diante da produção de unidades habitacionais.

Os procedimentos que organizam as políticas habitacionais se dão pela produção concatenada de atos administrativos, por isso sua decomposição técnica foi apresentada. Afinal os agentes presentes no jogo de linguagem das políticas públicas valem dos aspectos técnicos disponíveis para exercerem “poderes de veto” (Tsebelis, 2009). Conforme procurarei demonstrar, os significados disponíveis normativamente a priori são neutros. Contudo, a estrutura jurídica da Administração Pública faz com que os agentes políticos da escala macro institucional, aqueles que prioritariamente poderiam agir discricionariamente, tenham esta sua faculdade atuação limitada, uma vez que dentro dos procedimentos, são os agentes com maior capacidade jurídica que podem controlar os sentidos, portanto, produção de efeitos das políticas públicas.

A decomposição do ato administrativo, portanto, será pertinente durante a exploração da (in)coerência das políticas optadas e continuadas pela Administração Pública, sendo que estas permanecem justamente em decorrência da encriptação do poder que permite neutralizar

quaisquer significados, que mesmo quando assimilados, passam a dar funcionamento às mesmas lógicas ocultadas, mas executadas.

A encriptação do poder a que me refiro, decorrerá de como os significados que estão presentes na escala micro institucional são postos em movimento em sua operacionalização, o que ocorre na escala meso institucional, denominada de “arranjo institucional”.

A combinação das escalas macro e micro institucional se dá pelo arranjo institucional, meio pelo qual medidas ou decisões políticas e administrativas são definidas a partir de uma estrutura normativa (procedimental).

O arranjo institucional de uma política pública, portanto, funciona como um agregado enquanto conjunto de ações e agentes, que parte de uma instituição normativa,

da qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados, como empresas e consumidores, por exemplo. (Bucci, 2021, p. 4264)

Ao trabalhar com a ideia de arranjo institucional, a partir da proposta de Bucci (2021), tenho como horizonte analisar as políticas públicas pelos enlacs político-jurídico que as funcionalizam ou são funcionalizadas pelos agentes.

Ora, são nos arranjos institucionais que os jogos de linguagem ocorrem. Afinal, nestes a prescrição normativa é colocada em movimento, ou em concretude pelos agentes da Administração Pública. São nos arranjos institucionais, em razão de promoverem operacionalmente a junção dos componentes jurídicos e políticos nas políticas públicas, que se é possível perceber quais significados dispostos nas ordens normativas foram utilizados e se (ou como) se concretizaram enquanto efeitos jurídicos e políticos – que neste trabalho, tem como desdobramento os efeitos sobre a produção do espaço urbano, uma vez que as políticas habitacionais, promoveriam sobre o espaço territorialidades específicas que decorrem da prática de instrumentos legais, como remoção de populações ou a influência em atividades econômicas.

Dessa forma, ao partir dos arranjos institucionais, explorarei os significados jurídicos (re)conhecidos inicialmente como essenciais às políticas habitacionais, em razão da operacionalidade que os arranjos institucionais envolvem os agentes que operam no âmbito macro institucional (essencialmente político) e o micro institucional (essencialmente procedimental). E pensando na relação entre estes âmbitos discutiremos significados que pela técnica jurídica são importantes no processo de encriptação do jogo de linguagem nos jogos de poder (Sanín-Restrepo, 2023).

2.4.2 Tendências do direito administrativo como chave de leitura crítica

Os arranjos institucionais conectam o campo político e o campo jurídico na Administração Pública para a promoção das políticas públicas (habitacionais). Como tem sido trabalhado neste texto, compreender as políticas habitacionais por meio das três esferas institucionais envolver perceber como os aspectos jurídicos envolvem toda e qualquer ação da Administração Pública, sobretudo aquelas que a princípio seriam integralmente disponíveis aos agentes políticos. O uso de uma teoria jurídica para as políticas públicas permite deflagrar como toda e qualquer ação política no Estado de Direito é jurídica e, portanto, submetida não apenas à metáfora do “Império das Leis”, mas, principalmente, aos interesses daqueles que podem controlar os meios jurídicos de produção de atos pela captura do jogo de linguagem. Nesta tese, aliás, como procurarei demonstrar, as políticas habitacionais não se alteraram qualitativamente desde o início de suas formulações na década de 1930, porque a despeito das construções normativas, elas continuam sendo controladas e apropriadas para a realização das mesmas formas políticas econômicas que as metaforizam como um mercado específico.

Pondero, inicialmente, sobre a principal característica do direito administrativo perante a Administração Pública e os conflitos políticos eventualmente presentes nela. Refiro-me ao papel estabilizador do direito administrativo, que foi bem ilustrada por Otto Meyer em frase atribuída a ele: “o direito constitucional passa, o direito administrativo permanece” (Bercovici, 2011).

O caráter estabilizador do direito administrativo é pertinente, pois sobre ele se revela e oculta algo: a capacidade deste direito orientar decisões políticas sobre o crivo técnico, deslocando decisões que também possuem cunho político para uma esfera técnica na qual apenas aqueles que detêm o conhecimento específico e a capacidade de atuar (competência, por exemplo) podem tomar estas decisões (Cassese, 2012). Neste trabalho essa a neutralização cínica de diferenças por aspectos técnicos discricionários faz parte da forma como a encriptação do poder nas políticas habitacionais ocorre e, conseqüentemente, influencia na produção do espaço urbano (Sanín-Restrepo, 2020).

Um ponto importante no caráter estabilizador do direito administrativo seria a capacidade de neutralizar inovações institucionais que, de alguma forma, fossem contrárias à ordem estabelecida e estabilizada. Ilustro, sinteticamente, por meio das demandas por planejamento urbano pelo Movimento pela Reforma Urbana, atuante entre as décadas de 1980 e 1990. Naquele período uma das principais reflexões acerca dos espaços urbanos brasileiros

decorria da ausência de instrumentos jurídico-políticos de planejamento que permitissem aos municípios promoverem políticas urbanas de desenvolvimento socioespacial ou, no mínimo, não prejudicassem ainda mais as áreas urbanas em razão de medidas discricionárias e, por isso, as principais demandas vinham pela elaboração de Planos Diretores participativos.

A aposta nos planos diretores era, de certa forma, uma aposta na procedimentalização da Administração Pública. Aliás, a obrigatoriedade do instrumento ampliou-se com a tentativa de se estabelecer uma política nacional de planejamento urbano, por meio do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Durante o período da década de 1990 até 2010, aproximadamente 95% dos municípios obrigados legalmente a terem Planos Diretores, os elaboraram e aprovaram (IBGE, 2014). A previsão dos planos diretores e sua intensa e extensa produção, não garantiu espaços urbanos condizentes com os instrumentos de planejamento regulamentados, tendo em vista que do ponto de vista financeiro não foi possível implementar os instrumentos de financiamento (justamente, aqueles obrigados como conteúdo mínimo), assim como, territorialmente se viu o crescimento da informalidade fundiária dessas áreas (IPEA, 2018 e ONU-Habitat, 2012).

Todavia, uma causa problemática decorreria de um paradoxo: os planos diretores seriam inefetivos, não porque ignorados, mas porque seguidos pelas administrações públicas. Em outro capítulo da minha vida, discuti a respeito de como instrumentos de política urbana, especialmente a Operação Urbana, quando implementado seguia rigorosamente os procedimentos normativos, mas, por razões “encriptadas”, produzia efeitos aparentemente contraditórios aqueles pretendidos (Fernandes Lima, 2019).

Parte da incompreensão sobre a inefetividade programada de políticas públicas que ocorre como manifestação da normalidade, decorre do caráter estabilizador do direito administrativo, que permitiria tecnicamente a imposição de agências políticas sobre decisões administrativas que tornassem como únicas possíveis aquelas que beneficiassem a continuidade de interesses dominantes. Reitero, estes interesses se escondem na tecnicidade da aplicação.

Para a percepção de como as técnicas jurídicas no/do direito administrativo atuam, parece-me fundamental abordar as tendências do direito administrativo, pois estas explicam como este direito se movimenta e orienta conteúdos, portanto, controla politicamente o jogo de linguagem no qual as políticas públicas são elaboradas.

As tendências do direito administrativo correspondem a movimentos de como a área é compreendida a partir da conjugação das discussões doutrinárias, as decisões judiciais e das inovações normativas (Di Pietro, 2019).

Assevero que as tendências se inserem no processo de neoliberalização do Estado. A forma como práticas neoliberais penetram a discussão passa pela ressignificação da Administração Pública que assimilaria práticas adequadas às formas neoliberais. Apenas aponto, porque este trabalho não tem a pretensão de questionar a neoliberalização, uma vez que a toma como fato consumado. Portanto, as tendências que serão expostas serão apresentadas como parte do processo de neoliberalização do Estado e da Administração Pública, comumente metaforizado como processos de modernizações gerenciais (Dias, 2003).

Trabalharei com três tendências que entendo sintetizarem a reforma (neoliberal) do Estado e que auxiliam na compreensão do momento atual do direito administrativo: **(i) procedimentalização, (ii) empresariamento, e (iii) a internacionalização.**

A **(i) procedimentalização** como vem sendo discutida neste texto corresponderia ao enquadramento das atividades administrativas sobre procedimentos normatizados. Contudo, a prescrição normativa dos procedimentos é a manifestação desta tendência, sendo o principal meio para impor transcendentalmente comportamentos na Administração Pública, envolvendo-a por procedimentos. A referida percepção sobre a procedimentalização é presente, por exemplo, no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE – que, na ocasião identificava como forma de modernização da Administração a ampliação detalhada dos procedimentos que organizariam suas ações, sendo uma de suas orientações a regulamentação dos processos administrativos na esfera federal, materializada na Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Brasil, 1995, 1999).

Para Netto (2009) a procedimentalização deve ser entendida nos termos do Estado Democrático de Direito, portanto, como meio para abrir a Administração Pública à participação social mediada por uma estrutura concatenada de atos administrativos que internaliza esta participação. Assim, a procedimentalização teria dois fundamentos que se complementam: material e formal. O fundamento material corresponderia à contenção da discricionariedade disponível aos agentes da Administração Pública, mesmo aqueles de qualidade política, que passariam a observar parâmetros dispostos normativamente para a prática de atos decorrentes de suas atribuições; o fundamento formal corresponderia à estrutura concatenada de atos que num Estado Democrático de Direito pressupõe a possibilidade de participação.

A procedimentalização como meio de acomodar processos democráticos na Administração Pública envolve todo e qualquer setor social e teria por finalidade além de dar segurança, enquanto previsibilidade aos atos da Administração, ampliar o compartilhamento das decisões tomadas entre a burocracia e os grupos envolvidos ou afetados pelas decisões que seriam tomadas.

Não à toa, viu-se a propagação de diversos tipos de instrumentos de participação e/ou compartilhamento de decisões administrativas, que podem ser ilustradas desde procedimentos muito específicos, como aqueles relacionados às discussões tributárias e fiscais das Administrações com os contribuintes, até a ampliação de órgãos colegiados consultivos e/ou deliberativos na promoção de políticas públicas.

Na seara habitacional, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) exigiu a presença de algum órgão consultivo local para a adesão municipal ao sistema federal. Cumpre destacar, que atualmente 55,3% municípios possuem, Conselhos exclusivos ou que incluem questões habitacionais (IPEA, 2021).

Entretanto, conforme discutiram McCubbins, Weingast e Woll (1987), a procedimentalização possui um efeito colateral: o domínio dos agentes jurídicos sobre os procedimentos. Assim como a participação (formal) ampliou-se nas estruturas procedimentais, a profissionalização da Administração Pública gerou formas de controle interno de seus atos, sendo a principal manifestação o controle de legalidade.

Dessa forma, tem sido habitual que decisões políticas, mesmo por agentes eleitos, sejam bloqueadas ou transformadas pelas instâncias burocráticas no uso de suas atribuições enquanto validadoras da legalidade das ações. Nos EUA, estudo revelou que em termos práticos, pouca diferença se via na atuação de administrações democratas ou republicanas, exatamente pelo crivo burocrático legal, que tornava possível a neutralização de políticas que alterassem a estrutura administrativa (McCubbins, Weingast, Woll, 1987).

A despeito da discussão sobre o ambiente administrativo americano, nos pesa discutir como a procedimentalização transfere à estrutura procedimental a validade dos atos que são produzidos. Ora, os agentes que possuem a atribuição de dizer o que é ou não legal controlam os resultados das decisões administrativas. O espaço da discricionariedade dos agentes políticos é substituído pela discricionariedade daqueles que realizam o controle de legalidade (Renato, 2014), o que confere a eles o poder de veto, nos termos trabalhados por Tsebellis (2009), pois estes agentes aproveitam capital político oriundo de suas atribuições e podem, portanto, influenciar imediatamente nas decisões.

Poderíamos pensar que a conexão à legalidade é uma restrição à discricionariedade dos agentes jurídicos, entretanto, é importante lembrar que o direito é uma área argumentativa, a princípio, nada é necessariamente certo ou errado. Assim, a atribuição normativa (institucional) de manifestação sobre a legalidade dos atos (discricionários) confere poder simbólico aos agentes jurídicos, permitindo que eles atuem sobre o jogo de linguagem em via institucional, mesmo que motivados politicamente (Bourdieu, 2011).

A observação é pertinente, pois é sobre o controle dos significados a respeito de determinada política habitacional no jogo de linguagem presente em seus arranjos institucionais que ocasionará a neutralização de formas não hegemônicas de realização dessas políticas e as transferirão para a concretização de ações ou resultados diferentes daqueles desejados, mas ocultados pelos jogos de poder que pretendem realizar estes mesmos resultados.

Explico pelo que será discutido nos próximos itens desta tese. As políticas habitacionais, por mais que percebem outras formas de propriedade, são construídas a partir do crivo da legalidade que torna possível apenas a realização de políticas que se baseiem em variações da propriedade privada, pouco importando a forma como serão organizados – por exemplo, na modalidade “Entidades” do atual Minha Casa, Minha Vida. Assim como a disponibilidade dessas políticas, diante da forma como se estrutura a produção do espaço urbano simulam as próprias políticas habitacionais, porque a finalidade delas não se dá por si mesmas, mas envolvidas em processos de renovação territorial para a abertura de novas áreas inseridas na representação formal e de mercado imobiliário¹².

Contudo, a neutralização de significados diversos apenas ocorre, porque os conteúdos dos agentes dominantes se ocultam ou são sobrevalorizados na Administração. A **(ii) tendência do empresariamento** revela justamente este agenciamento conceitual sobre a Administração que complementarmente à procedimentalização.

O empresariamento da Administração Pública é apresentado por Dias (2003) como parte da reforma gerencial da Administração brasileira que envolve a assimilação de aspectos típicos da organização empresarial. Duas questões chamariam a atenção, a primeira seria a alteração na posição da relação entre o setor público e o setor privado. Tradicionalmente, o Direito Administrativo apresenta como princípio a supremacia do interesse público, entretanto, como fundamento desta primeira questão, passou-se a se discutir que esta supremacia seria relativa, pois num contexto democrático, assume-se que o setor público e o privado deveriam ser equiparados, por serem complementares e não antagonistas (Habermas, 2003).

A segunda questão que chama atenção desta assimilação do empresariamento no Direito Administrativo desdobra-se da equiparação entre setor público e privado ao construir a noção de parceria entre estes setores. Cassese (2012) argumenta que a principal estratégia para um novo direito administrativo conseguir responder às demandas flexíveis do setor privado seria

¹² A “desfavelização” dos processos de urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte pode ser um exemplo, conforme tratado por Canetti (2016) ou Libânio (2016), que discutiram como as políticas habitacionais de promoção ao direito à moradia nestas áreas nas periferias de Belo Horizonte promoviam a alteração dos espaços de forma qualitativa para torná-los assimiláveis ao mercado imobiliário formal da cidade.

assimilar a forma ou o próprio setor privado como parte, tornando-se habitual processos de formação de parcerias público-privadas em contratos que envolvem projetos de infraestrutura, prestações de serviços ou a própria atividade administrativa.

O processo de formação de parcerias entre setor público e privado pode ser inicialmente reconhecido no PDRAE, que elabora o programa de desestatização, no qual previu-se não apenas a venda de empresas nacionais, mas incorporou a noção da Administração se realizar em parceria com o setor privado, delegando a ele, por meio de concessões, inclusive, a prestação de serviços diretamente¹³ (Brasil, 1995).

O empresariamento da Administração Pública está amplamente ancorado por metáforas de modernização. Sundfeld (2012) ilustra uma delas por meio da construção dos significados de direito administrativo *clip* e o direito administrativo *negocial*. O primeiro seria moroso representado pela burocracia ineficiente que se vê envolvida por diversos ritos procedimentais que se acumulam, tal qual as pilhas de “não resolvidos” do Sr. Williams¹⁴ que sempre ganham novos documentos anexados, daí a representação do “clip”; o segundo direito administrativo, modernizado pela incorporação de modelos gerenciais/empresariais ofereceria respostas satisfatórias ao tempo dos requerentes. No centro da capacidade de responder às demandas privadas está a associação pela incorporação da racionalidade do setor privado (Pietro, 2014).

Outra importante característica trazida pelo empresariamento da Administração Pública por meio de modelos gerenciais decorre da ideia de “custo-benefício” como parâmetro para a concretização de políticas públicas (Brasil, 1995). O significado de custo-benefício se torna majoritariamente econômico e se conectará à capacidade orçamentária para a avaliação e provisão de serviços públicos. É uma noção pertinente, pois por ela um importante princípio constitucional, denominado de “reserva do possível”¹⁵ se tornará ainda mais utilizado no que diz respeito a possibilidade de algum controle judicial sobre as ações da Administração Pública.

¹³ Lembro que apesar da atração às Parcerias Público-Privadas (PPP), a noção de parceria não é restrita a estas formas. O processo de regulação das atividades econômicas, por meio de Agências Reguladoras, expõe esta forma de concertação que traz às estruturas regulatórias as formas e a (in)gerência dos setores interessados e que serão objeto da regulação. Outro exemplo são as parcerias com o 3º setor que permitem transferir sem licitação a prestação de serviços públicos diretamente às Organizações Sociais. Ou serviços conexos às Organizações da Sociedade Civil.

¹⁴ Refiro-me ao filme “Viver” (Living), adaptação do roteiro da obra *Ikiru*, de Akira Kurosawa.

¹⁵ O princípio da reserva do possível consiste na compreensão a respeito do que o indivíduo pode exigir da coletividade. Chegou ao Brasil a partir de jurisprudências da Corte Constitucional Alemã. Para informações mais diretas e simplificadas, ver Matsushita (2002), pelo link <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/508/edicao-1/reserva-do-possivel#anchor-titulo-index-1>.

A ideia de custo-benefício¹⁶ atrelada à noção de parceria que a tendência do empresariamento nos revela, são ou constituem vários exemplos do processo de neoliberalização do Estado (Dias, 2003). O impacto sobre as discussões fiscais e tributárias é nítido. Não me refiro apenas às disputas sobre o orçamento público e, no caso do Brasil, os controles sobre a capacidade financeira e discricionária do gasto público pelo regime pós-Lei de Responsabilidade Fiscal; mas também a crescente relação entre o benefício que o gasto público oferece aqueles que pagam os impostos ou suportam algum ônus fiscal (Gallo, 2011).

A justificativa oferecida se conecta imediatamente a outro elemento essencial à noção de empresariamento: o fomento como atividade da Administração Pública. Para Cassese (2012) um novo direito administrativo será moderno e necessário se for capaz de atender às demandas dos agentes econômicos, portanto, este direito administrativo deve se flexibilizar, reduzir seus impactos sobre qualquer contração à ação dos agentes econômicos (internacionalizados, cada vez mais), atuando como um suporte ou vetor para o desenvolvimento do setor privado. A noção de parceria é ampliada não apenas à partes iguais em contratos, mas, de certa forma, o Estado é colocado como o fomentador, por meio de todo e qualquer tipo de estímulo, que facilite os agentes econômicos privados a realizarem suas atividades – afinal, o desenvolvimento destes agentes seria um dos objetivos da Administração Pública.

Justen Filho (2016) amplia esta demanda ou compreensão, pois considera a incorporação dos interesses privados, enquanto conjunto de demandas empresariais, como parte do interesse público – o que nos oferece uma ressignificação de interesse público, que se torna um meio para a realização de interesses privados.

Logo, o alívio tributário em parte se justificaria nestas características do empresariamento. A outra, também sobre a ótica tributária/fiscal e que se desdobra sobre os elementos do custo-benefício e da parceria, corresponde na justificativa da arrecadação para a realização de políticas públicas.

Ora, é o exemplo de como o marco nacional da política urbana regulamentou o financiamento das políticas previstas. A despeito da previsão de um aspecto extrafiscal ao IPTU, ou seja, que não é de cunho arrecadatório, a sustentabilidade financeira prevista no Estatuto da Cidade corresponde a criação possibilidades de financiamento por meio de instrumentos

¹⁶ Reitero o significado atribuído a custo-benefício, que corresponde a uma medida utilitária de mercado. As ações são avaliadas pelo equilíbrio fiscal especificamente, porque os serviços são compreendidos como bens econômicos e, portanto, se tornam mercados específicos organizados pela legislação. Assim, quando o Estado cria legislação de Parceria Público-Privada que garante retorno financeiro ao setor privado, ele organiza um tipo de mercado aos agentes econômicos empresariais. Como lembrou Irti (2007) em outros momentos, o mercado que existe, apenas existe da forma como está, porque uma ordem normativa o organiza.

jurídico-políticos específicos, fundamentados na noção de parceria público-privada. Figuras como a transferência do direito de construir, outorga onerosa do direito de construir ou a operação urbana consorciada, se tornariam centrais ao financiamento de políticas urbanas e se concretizariam como investimentos privados, que, portanto, devem lograr retorno privado, seja pela garantia de preço no valor do solo criado adquirido¹⁷, seja pelo controle sobre os investimentos que seriam realizados nas áreas a serem transformadas (Fernandes Lima, 2019). O que pretendo observar seria a customização da relação tributária/fiscal entre setor público e o setor privado empresarial, que se transferiria da habitual relação tributária para modelos de ônus/bônus – ou seja, o setor privado empresarial apenas contribuiria, suportando um ônus, se pudesse aproveitar um bônus (Gallo, 2011).

Neste trabalho, as políticas habitacionais, conforme será discutido a seguir, apresentam estas características, afinal a principal política federal (Minha Casa, Minha Vida) se fundamenta em modelos de parceria público-privada e os custos para a provisão habitacional, que efetivaria o direito à moradia, é transferido aqueles que seriam beneficiários da política e não, necessariamente, suportados pelo orçamento público (Rolnik, 2015).

O empresariamento da Administração Pública se reflete na terceira tendência do direito administrativo: **(iii) a internacionalização**. Uma Administração Pública moderna tem como desafio regular atividades econômicas que se realizam por meio de agentes privados empresariais internacionalizados, seja pela estrutura societária que permite a construção de grupos empresariais com acionistas de diferentes nacionalidades, diante da financeirização da economia (neoliberal), seja pela possibilidade de atuação destes grupos em diversos países (Salomão Filho, 2020).

A transnacionalidade das atividades econômicas não é uma novidade e corresponde ao desdobramento do capitalismo globalizado (Harvey, 1993 e Santos, 2008). Neste contexto o Estado passou a ter que lidar com agentes econômicos empresariais que operam em escala globalizada e, portanto, pressionam os Estados a oferecerem ambiente regulatório cada vez mais flexibilizado, seja como parte de uma chantagem econômica para sua permanência dentro de

¹⁷ A Comissão de Valores Mobiliários – CVM – regulamentou o instrumento financeiro da Operação Urbana Consorciada, o Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) em 2003. Na ocasião, a CVM considerou o CEPAC um valor mobiliário e o caracterizou como um típico contrato de garantia (Hedge). Em outra ocasião, discuti como o CEPAC como contrato de garantia neutralizava sua razão de existir: a captura da mais-valia urbana, afinal, se a o valor negociado for adquirido pelo setor privado e, eventualmente, as áreas obtiverem valorizações superiores aquelas contratadas – o que é comum, conforme os exemplos paulistas –, a Administração Pública não terá promovido a captura da mais-valia urbana, mas subsidiado solo aos investidores privados (Fernandes Lima, 2019).

fronteiras nacionais (Santos, 2008), seja por demandar aproximações normativas que facilitem a atuação em quaisquer locais.

Aliás, é a integração e aproximação das características locais às formas de regulação previstas em outros países/localidades, que caracteriza a tendência de internacionalização para Cassese (2012), que discute como o direito administrativo, e, portanto, o caráter regulatório e sancionador deste direito na atuação da Administração Pública, pode se tornar uma vantagem locacional ou, no mínimo, um não obstáculo; pois uma Administração que tome suas decisões de forma negociada e flexível ao ambiente econômico internacionalizado, atrairá ou não atrapalhará, que os agentes econômicos empresariais se afastem desta localidade, pois o ambiente regulatório será adequado às demandas destes agentes.

A internacionalização enquanto tendência é compreendida como desdobramento do empresariamento e da procedimentalização, assim como estas se desdobram por ela. Afinal, ambas as três podem ser entendidas como um conjunto. Por exemplo, o empresariamento, que altera o significado de interesse público por meio da noção de fomento, exige uma procedimentalidade flexível que atenda aos interesses privados tornados públicos e que possa atuar ou receber demandas oriundas de grupos empresariais internacionais.

Dessa forma, observo que todas as tendências apresentadas confluem para o modelo neoliberal de Estado (Valim, 2017), sendo que suas utilizações em termos teóricos ajudam a discutir como o jogo de linguagem dos arranjos institucionais são colonizados a partir da técnica jurídica.

No âmbito das políticas públicas, especificamente as habitacionais, estas tendências serão importantes para explorar o jogo de linguagem encriptado pela manipulação técnica por meio de significados jurídicos dum jogo de poder, que culmina ou contribui na produção do espaço urbano, ao territorializar sobre ele formas jurídicas que ocultam as diferenças, neutralizando-as, pelo cumprimento normal (e legal) destas políticas habitacionais.

Em síntese, nesta seção procurei estabelecer a primeira articulação a partir da interdisciplinaridade que orienta esta tese. Alguns aspectos técnicos do campo jurídico foram trazidos no intuito de demonstrar o caráter jurídico das políticas públicas e, concomitantemente, expor elementos essenciais que contribuem para a compreensão de como a técnica jurídica compõem a encriptação do poder, assim como poderá também auxiliar em seu desvelamento – pelo qual será importante associar esta técnica jurídica no jogo de linguagem institucional pelas políticas e as territorialidades que elas criam. Os elementos explicados que compõem a técnica jurídica foram alinhavados pelas tendências do direito administrativo, que apresentei como chave de leitura sobre o direito no arranjo institucional. Usei as tendências, porque elas

sintetizam ideias que se vinculam ou podem ser assimiladas por outras produzidas nos demais campos que envolvem esta tese. Por exemplo, todas elas se relacionam e ajudam a compreender como aspectos da era neoliberal se apresentam no direito e modulam elementos normativos para serem ressignificados na lógica capitalista neoliberal.

Para explorar a conexão entre o direito e a produção do espaço urbano, procurarei desenvolver minha análise pelo uso da Geografia Jurídica, como apresentarei a seguir.

3 O DIREITO E ESPAÇO PELA GEOGRAFIA JURÍDICA

O espaço é político e ideológico. É uma representação literalmente povoada de ideologia. Existe uma ideologia do espaço. Por quê? Porque esse espaço, que parece homogêneo, que parece dado de uma vez na sua objetividade, na sua forma pura, tal como constatamos, é um produto social (...) existem relações entre a produção das coisas e a produção do espaço. Essa se vincula a grupos particulares que se apropriam do espaço para geri-lo, para explorá-lo (Lefebvre, 2008, p. 62)

A tese apresentada propõe que o jogo de linguagem encriptado compõe a produção do espaço urbano de forma específica, ao ocultar a conformação das políticas habitacionais como um regime de violência no espaço urbano. O jogo de linguagem encriptado presente nos arranjos institucionais seria meio para a (re)produção de um espaço urbano que é reflexo e condição da cidade capitalista.

Na seção anterior apresentei, em termos abstratos, como o jogo de linguagem encriptado, por meio de uma instrumentalidade jurídica, é apropriado e conduzido para controlar políticas (quaisquer) promovidas pelo Estado. Neste momento, pretendo dar início ao empreendimento mais vertical desta tese: como os aspectos normativos não são abstratos e apenas fatos sobre o espaço, mas conduzidos para (re)produzi-lo sob a lógica capitalista, neutralizando as possibilidades destas políticas públicas promoverem qualquer reflexo sobre o espaço que não seja a continuidade das formas capitalistas.

Para tanto, será fundamental dialogar e utilizar um campo ascendente e interdisciplinar nos estudos urbanos: a geografia jurídica, que diante de diversas exposições propõe justamente aproximar e compreender as implicações de fenômenos jurídicos no espaço (Konzen, 2021).

A (re)produção do espaço não se dá exclusivamente por implicações jurídicas, todavia, é imediatamente influenciado por elas. Se a (re)produção do espaço decorre de práticas sociais que reproduzem relações de produção (Lefebvre, 2008), portanto relações capitalistas, estas relações estão imbricadas ou permeadas por aspectos jurídicos.

Afinal, o capitalismo compreende ou se estabelece institucionalmente por meio de uma ordem jurídica específica, discutida em itens anteriores por meio do significado de Estado de Direito. No capitalismo todas as relações são jurídicas. Elas precisam ser, caso contrário os capitalistas estarão expostos a escrutínios que não controlariam (Marx, 2013)

A origem da propriedade privada como conhecemos decorre justamente da evolução jurídica deste instituto. Ou, para se consolidar depende desta evolução jurídica. Polanyi (2012) observa que estas formas não existiam até o séc. XIX e que vão sendo criadas como uma demanda da própria evolução capitalista. Especificamente sobre a propriedade, Pachukanis (2017) observa que será condição central na ordem normativa que a partir dela estabelece as

regras básicas de formulação de negócios jurídicos. Ramos inteiros das legislações civis podem ser basicamente reduzidos no campo dos direitos das obrigações, que opõem as partes destas relações entre credores e devedores.

Em tempo, foi no próprio séc. XIX que na teoria objetiva da posse proposta por Jhering (2002) a posse foi destacada como um elemento da propriedade e não sua condição. Portanto, tornou a posse uma mercadoria em si, que acabou por fazer possível negociar contratualmente a renda da terra por meio da locação, por exemplo, mantendo a garantia de manutenção da propriedade (direito do bem) pelo proprietário.

Brevemente, sobre este tema, para destacar a relação entre aspectos jurídicos e geográficos, aponto que a propriedade privada do solo urbano estabelece relações espaciais territoriais. Todo direito é um poder (Fuller, 2022). Para Irti (2007) relações econômicas ou do mercado não se dão espontaneamente, elas decorrem de como uma ordem jurídica estabelece as possibilidades sobre o mercado. A lei, para Irti (2007), portanto, organiza o mercado na forma capitalista. Menciono a proposta de Irti (2007) em compreender o mercado pela sua ordem jurídica, porque num jogo de linguagem encriptado, será pelo controle das disposições jurídicas que interesses de agente econômicos acabarão por realizar empresarialmente uma política pública (no caso habitacional). Consequentemente, a ideia do mercado organizado pela ordem jurídica me serve para expor como esta ordem organiza o poder do proprietário pelo direito de propriedade e, consequentemente, influencia na produção do espaço, uma vez que a propriedade se torna uma unidade territorial no espaço urbano (realizada como mercadoria, como veremos).

No Brasil, o direito de propriedade está qualificado na Constituição Federal e no Código Civil. Neste momento não realizarei uma análise profunda sobre esta relação, interessa-me apenas destacar que o direito de propriedade fundamenta o poder do proprietário em usar, gozar e dispor dela. O uso corresponde o proveito próprio da propriedade, o gozo, a exploração e proveito econômico e a disposição o direito de aliená-la (Brasil, 2002). Ou seja, se o solo se organiza por propriedades, tem-se uma dinâmica territorial que se orienta também pelas disposições jurídicas que as organizam. E aí diversas disposições podem ser compreendidas, sejam elas de esfera privada, como a locação do imóvel (relação contratual que segue lei específica) ou de caráter público, como as limitações administrativas que versam sobre posturas de atividades desenvolvidas sobre o imóvel ou o uso e ocupação daquela propriedade.

Todas essas questões influenciam na forma como as práticas sociais irão se desenrolar no espaço, afinal, posturas, como horários de funcionamento determinam o uso da rua, podendo ser utilizado como meio de controlar este uso, ocupação. É o caso dos “territórios de propriedade”, propostos por Blomley (2016), que expõe como a lógica da propriedade privada,

pela forma como o direito constitui estes poderes dos proprietários em conjugação às regras de direito público, influenciam na apropriação do espaço pelas pessoas.

Ou, regras de direito público ou a forma como a Administração Pública rege seus bens públicos pode também ter este impacto espacial, gerando territorialidades específicas. Davis (1992), por exemplo, discute como a privatização da gestão de parques ou outras áreas verdes em Los Angeles, derivou a estes bens públicos o uso e apropriação destes espaços como meios de consumo, logo a gestão se assemelhava mais a de shoppings centers em vez de equipamentos públicos, o que levou à segregação social e racial nestes espaços, uma vez que os gestores privados priorizavam estes equipamentos aqueles que pudessem consumir (com segurança) naqueles espaços.

Contudo, é preciso delimitar diferenças entre abordar elementos jurídicos, como a percepção destes em políticas públicas e que repercutem no espaço, contudo, estão presentes em caráter coadjuvante; para a abordagem pela Geografia Jurídica na qual o aspecto jurídico conflui na produção do espaço (Butler, 2021; Blomley, 2016 e Konzen, 2021).

Uma legislação de Parceria Público-Privada (PPP) pode ser abordada dentro de um arcabouço teórico que corresponde à hipertrofia da ideologia neoliberal sobre a sociedade, modificando as práticas sociais às racionalidades de mercado (Dardot, Laval, 2016). Ou discutindo novas perspectivas sobre como o Estado se torna um instrumento para realizar e valorizar investimentos privados (Harvey, 2006), por meio da alocação de investimentos públicos que financiam o setor privado por meio de relações de parceria que se assemelham às societárias, contudo, com a diferença do setor público acumular o ônus dos investimentos, enquanto o setor privado aproveita o bônus.

Na perspectiva das políticas habitacionais, posso reconhecer estudos pertinentes sobre a financeirização destas políticas, que se integram às críticas (necessárias e acertadas) sobre a privatização do orçamento público aos interesses de uma estrutura de credores ou agentes financeiros, enquanto as políticas habitacionais têm seus custos transferidos às populações beneficiárias. É o caso da crítica que Rolnik (2015) constrói largamente sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e que identifica como tendência internacional¹⁸.

¹⁸ Temos neste caso, um exemplo perfeito sobre a aplicação das tendências do direito administrativo, afinal, a legislação que cria o programa, procedimentaliza uma política que fundamentada no direito à moradia, assume-se como parte de políticas anticíclicas que pretendem fomentar os agentes econômicos da área financeira ou da construção civil (Brasil, 2009), sendo a produção de moradias apenas o álibi (portanto, simulação) da política pública – e o faz, em semelhança aos modelos internacionais – apesar de também ter sido inspirado em políticas domésticas anteriores, como aquelas produzidas durante a ditadura militar.

Schimbo (2012 e 2016), adicionalmente, desdobra abordagem deste tipo ao procurar analisar e identificar os agentes empresariais, das diversas áreas envolvidas, que usam ou se beneficiam das políticas habitacionais, em razão da forma como são desenhadas para fomentar estes agentes.

Uma leitura jurídica e geográfica, a partir do discutido por Rolnik (2015) e Schimbo (2012 e 2016), seria que os significados presentes nestas políticas habitacionais estão envolvidos ou são manipulados por um campo jurídico que, seguindo o fluxo de uma ordem normativa capitalista, condiciona toda e qualquer ação da Administração Pública por meio de uma procedimentalidade que acaba por (re)produzir o capitalismo.

Assim, apesar do direito à moradia de segmentos populacionais em situação de vulnerabilidade e que integram o déficit habitacional, que fundamentaria a política pública, portanto faria parte de sua motivação (ver subseção 3.4), o que se percebe é a política em verossimilhança às PPPs e como meio de se fomentar a iniciativa privada, não para a realização de um interesse público em si, mas na transformação do interesse privado destes agentes empresariais em interesses públicos (Fernandes Lima, 2019).

Outros exemplos podem ser destacados sobre a produção do espaço e suas relações com marcos normativos, contudo, ainda concentrados apenas na presença ou disposição destes. Mascarenhas (2022) ao discutir a autogestão, destaca como a regulamentação de possibilidades de direcionamento do Minha Casa, Minha Vida para o financiamento de Entidades (Brasil, 2015), disponibilizaria instrumentos financeiros para a autoconstrução. Contudo, conforme destaca a autora, a própria disparidade de recursos e as disposições burocráticas para concessão dos financiamentos (que neste texto tratamos como uma característica da procedimentalidade), traria dificuldades à aplicação e concretização da autoconstrução.

Outras abordagens avançam na idealidade das ações públicas sobre o espaço na mudança ou determinação da forma como estes espaços passam a ser condicionados. Assim, se uma política pública apoia-se em remoções para a substituição da forma de morar, como áreas ocupadas são substituídas por outras por meio de investimentos numa infraestrutura típica dos conjuntos habitacionais – exemplo de aplicação do Programa Vila Viva em Belo Horizonte, se tem não uma política habitacional em si, mas uma determinação de como o espaço deve ser ocupado, por meio de uma ação pública que procurar incorporar determinado espaço de “interesse social” à formalidade que corresponde à forma espacial produzida pelo mercado (Canetti, 2016; Libânio, 2016).

Os exemplos supramencionados têm por finalidade expor pesquisas que são pertinentes e que abordam o tema das políticas habitacionais e produção do espaço, contudo, o elemento

jurídico apenas compõe as análises. O objetivo é apontar como a perspectiva da Geografia Jurídica, nos termos inicialmente apontados por Konzen (2021) e exemplificados por Blomley (2016) será conduzida neste trabalho.

A abordagem pela Geografia Jurídica, por sua vez, adentra no caráter técnico do direito e seus efeitos na produção do espaço urbano. Nos exemplos trazidos de início a observações sobre a conjugação da instrumentalidade jurídica e a produção do espaço, aspecto que procurarei explorar adiante, abordando como aspectos jurídicos (conceituais e técnicos) estão na (re)produção do espaço. E, assim, retomo o tema de tese. No caso das políticas habitacionais, como explorarei nos próximos itens (adequadamente, espero), disposições normativas de caráter privado ou público, estabelecem um regime de violência territorial específico sobre a produção do espaço.

Os significados de direito à moradia ou habitação previstos no âmbito micro institucional que fundamentam os arranjos institucionais, em decorrência de um jogo de linguagem encriptado – portanto, politicamente manipulado por meio daqueles que controlam a estrutura jurídica – leva à concretização de políticas habitacionais que reforçam os significados de interesse do mercado e gerem os espaços das políticas habitacionais especificamente como um desdobramento destes significados.

Para Konzen (2021), a Geografia Jurídica lida com as relações entre direito e produção do espaço por meio de três implicações das formas jurídicas sobre a ideia de espaço representacional. A primeira implicação imediata seria o caráter ideológico da idealidade normativa sobre o espaço. Irti (2007) propõe a existência de uma ordem jurídica do mercado, pois para ele, inevitavelmente toda e qualquer relação econômica é possível em decorrência de uma ordem jurídica que a sustenta ou garante. Dessa forma, temos a espacialidade dos territórios de propriedade, conforme proposto por Blomley (2016), ou a transformação de toda e qualquer política urbana na (re)produção do capital no/pelo espaço, ocultando toda e qualquer forma de vida que se realize diferente da forma neoliberal naquele ou para aquele espaço (Santos Júnior, 2014). Ou seja, a idealidade normativa, aspecto essencial das normas jurídicas (Franzoni, 2019) reproduzem no e pelo espaço como mercadoria – que seria a concretização por via da idealidade normativa da cidade como produto que absorve qualquer apropriação do espaço, desde que adequada a sua previsão, para a (re)produção do espaço urbano (Lefebvre, 2008).

Uma segunda implicação seria a relação entre espaço e jurisdição, que relaciona competências ou atribuições normatizadas sobre as possibilidades de exercício do poder legitimado por agentes públicos ou privados no espaço, portanto, território (Konzen, 2021). A

jurisdição é uma territorialidade específica. Assim, quando políticas habitacionais definem por meio de limitações administrativas em leis de uso e ocupação do solo as zonas de habitação de interesse social, cria sobre estas áreas uma territorialidade normativa e jurisdicional específica, que compreende exceções para regularização, assim como a gestão destes espaços; que pode culminar na conformação institucionalizada de aglomerados de exclusão (Haesbaert, 2004).

A gestão, via jurisdição e que aglutina território como espacialidade e forma jurídica, compõe a terceira implicação proposta por Konzen (2021): táticas espaciais por meio de instrumentos normativos. Neste caso, abordagens como a militarização do espaço urbano explicam de forma clara a relação entre normatividade e táticas espaciais (Graham, 2016), afinal as áreas urbanas passam a ser compreendidas a partir da incorporação de instrumentos de vigilância ou outras possibilidades de controle sobre os espaços que vão desde a formação de guetos fortificados (Caldeira, 2003) até a disponibilidade da ação de forças de segurança, que se torna possível pela tipificação de condutas promovidas por segmentos populacionais indesejados e que podem ser manipulados via encarceramento (Soja, 2000).

Neste trabalho, proponho, conforme venho tratando e trabalharei a seguir no texto, que as formas jurídicas das políticas habitacionais influenciam a produção do espaço urbanos nas três implicações sugeridas por Konzen (2021), em razão da supressão das dimensões políticas do lugar, por uma territorialidade normatizada que impõe aos espaços objetos das políticas habitacionais apenas uma “nota só”, aquela que converge às representações do mercado. Em síntese, o espaço urbano seria organizado por geoinstitucionalidades, pelas quais a encriptação do poder controlaria o jogo de linguagem, neutralizando institucionalmente a qualidade do lugar por uma forma territorializada de se concretizar os significados de direito à moradia no espaço urbano como parte da (re)produção da cidade produto.

Assim, se faz necessário discutir brevemente neste jogo de linguagem teórico lançado como os significados de lugar e território participam da ideia de geoinstitucionalidade que confere os usos de direito à moradia na política habitacional.

3.1 Lugar e território significados pelo jogo de linguagem

A Geografia articula diversos conceitos sobre o espaço. Nesta tese proponho a compreensão do jogo de linguagem por meio de dois: o lugar e o território. Ambos podem apresentar conceitos simplificados. O lugar, por exemplo, é conceituado como um espaço do cotidiano, aquele apropriado de forma íntima pelas pessoas. O território, por sua vez, é imediatamente associado ao poder, no sentido de compreender como o poder está no espaço.

Neste momento do texto, pretendo explorar os significados de lugar e território que escolho para tratar no/com o jogo de linguagem encriptado, porque apesar de serem conceitos distintos eles não são excludentes, pelo contrário, lugar e território se sobrepõem, assim como imanência e transcendência se sobrepõem no debate entre a política (poder constituído) e o político (poder constituinte) (Laclau, 2013).

A tese propõe uma discussão teórica, na qual significados de lugar e território serão utilizados como forma de discutir como o jogo de linguagem encriptado presente nos arranjos institucionais de políticas públicas se impõem pela dimensão territorial, neutralizando o lugar.

Em razão do caráter teórico, a pesquisa procura explorar as contradições entre os significados supostamente apresentados como motivadores das políticas e seus resultados diante da materialidade na/da produção do espaço urbano.

Neste sentido os significados de lugar e território entrarão como meio de associar o jogo de linguagem no espaço normatizada através de seu uso pela Administração Pública. A associação procurada seria o uso das diferenças entre lugar e território para apontar como a prática do jogo de linguagem encriptado neutraliza significados de direito à moradia que não se associam aqueles de interesse dos agentes empresariais privados que conduzem a política habitacional tornando-a exclusivamente uma forma de PPP, com a finalidade de privilegiar a apropriação pelo setor privado de recursos públicos, sejam eles em transferências diretas ou por meio das benefícios financeiros/normativos que permitiriam retornos econômicos mais vantajosos, uma vez que reduziriam o valor da demanda de recursos públicos.

O que proponho seria utilizar lugar e território como meio para interpretar o jogo de linguagem encriptado, (re)conhecendo como a política habitacional se torna inefetiva do ponto de vista de seu programa normativo (Muller, 2013), contudo, permanece perpetuando as mesmas formas em decorrência da ocultação do que a torna inefetiva (Sanín-Restrepo, 2023).

Nessa tese o território e lugar serão discutidos em suas dimensões ou relações institucionais, porque será através deles que o jogo de linguagem encriptado oculta significações sobre o direito à moradia e influenciam na produção do espaço urbano.

Conforme sugere Paiva (2018) as teorias não-representacionais expoentes do início do século XXI requalificaram a análise espacial incorporando metodologicamente perspectivas antropológicas e sociológicas sobre como subjetividades/coletividades vivenciam o espaço considerando as diversas relações derivadas dos aspectos econômicos, políticos, culturais etc. A requalificação percebida no fim do séc. XX e início do XXI apontada por Paiva (2018) já era uma tendência desde as discussões críticas sobre os limites ou capacidade da Nova Geografia (Santos, 2021). A Geografia Humana problematizou a reificação da idealidade cartográfica da

Nova Geografia e o fez, justamente, pela problematização por meio da experiência das subjetividades no/do espaço (Gregory, 1996; McDowell, 1996).

Foi nesta toada epistemológica que perspectivas culturais de Geografia cresceram (Paiva, 2018), assim como significados de território e lugar foram requalificados, conforme as orientações metodológicas. Este trabalho se vale destas perspectivas pelos significados que serão atribuídos a lugar e território. Contudo, ambos serão contextualizados pelo jogo de linguagem encriptado dos arranjos institucionais.

Tendo em vista a importância do jogo de linguagem nesta tese, recupero a ideia de os conceitos terem seus significados construídos a partir dos contextos pelos quais são usados. Menciono brevemente esta lembrança, porque território e lugar, cada um ao seu modo, vincularão o jogo de linguagem na produção do espaço.

Território é um conceito fundamental na Geografia, recebendo diversas abordagens, em comum todas se referem à espacialização de relações de poder, sendo habitual a imposição transcendental de uma ordem (dominação) sobre as formas espaciais territorializadas (Raffestin, 1993; Moreira, 2022).

Usarei o significado de território em duas dimensões. A primeira imediatamente normativa, como fruto de uma espacialidade que é imposta transcendentemente (Raffestin, 1993). A segunda, decorre da primeira, contudo apesar da impositividade do território que podem expor processos de desterritorialização-reterritorialização em dominação (Haesbaert, 2007), há de alguma forma a *potentia* da resistência sobre ele, sendo, portanto, mais aberto e aproximada ao significado do lugar. Ambas se revelam pelo jogo de linguagem encriptado. No âmbito das políticas públicas, compreendendo a juridicidade delas, que decorrem de uma procedimentalidade na qual diversos aspectos técnicos da área jurídica se fazem presente. É o caso da legitimidade, logo, autoridade para a produção dos atos normativos e administrativos que concretizam as políticas pelos arranjos institucionais constituídos.

É da institucionalidade transcendental que percebo a *primeira dimensão* de território no jogo de linguagem. Neste o caráter espacial é restrito à idealidade normativa que delimita espacialmente como e por quem o poder de praticar a política habitacional ocorrerá. É uma leitura jurídica ou jurisdicional do espaço, porque o normatiza, o define transcendentemente por meio de uma idealidade que organiza o exercício de poder sobre ele. É uma continuidade da qualificação de território pela teoria do Estado clássica (e jurídica) que o define como um elemento do Estado de Direito (Dallari, 2010). Por este significado, que o território é meio no jogo de linguagem na encriptação do poder.

Raffestin (1993) associa a linguagem ao poder, no sentido de controle sobre quais signos podem ou como podem ser utilizados na linguagem. Ele confere à linguagem um instrumento do poder que domina, por ser essencial ao fluxo de informação e, conseqüentemente, de ordem – num sentido próximo ao jurídico: o que e como se pode. A dimensão normativa, é também meio para imposição da linguagem, pois sua normatização organiza o espaço – que não significa concretizar sobre ele a idealidade, mas a disponibilidade do exercício de poder.

As áreas urbanas brasileiras estão repletas de exemplos de irregularidades urbanísticas e/ou fundiárias, ou seja, a normatização não concretiza a idealidade. Contudo, torna possível que seja utilizada para a prática de atos de violência legitimados por esta ordem para a manutenção de um espaço conforme interesse daqueles que controlam o Estado e, portanto, a linguagem de nomear o que é ou não legal, a despeito das prescrições legislativas (Telles, 2010).

Como tratarei ao longo da tese, a normatividade no/do espaço pelo âmbito micro institucional autoriza e normaliza o exercício do poder que domina, que no caso atua pela Administração Pública na promoção dessa política. É nesta perspectiva que a irregularidade de ocupações é compreendida como transgressão legal e exige ação do Poder Público (Minas Gerais, 2024), enquanto outras irregularidades ou outras fragilidades que poderiam receber o mesmo tratamento de áreas de risco, são compreendidas de forma diferente a depender de quem ocupa o espaço. Por exemplo, o significado da função social da propriedade pode ser utilizado para neutralizar outros significados associados aos direitos requeridos por subjetividades que não sejam proprietárias de áreas ocupadas. É o que ocorre em situações nas quais qualidades ambientais, que fazem parte do conceito de função social da propriedade, são utilizadas para justificar o deslocamento de populações¹⁹ (Starling, 2015; Motta, 2016).

E deste exemplo, um aspecto importante, o espaço urbano, na cidade capitalista, tem suas territorialidades institucionais dispostas por meio de ações públicas/políticas, entretanto, é a propriedade privada que significa todas essas territorialidades. Há um atravessamento de significado. Conforme procurarei discutir, o direito à moradia tem seu significado ocultamente associado à propriedade – não na proposição da política, mas em sua execução, porque ou a Administração Pública age protegendo o direito de propriedade, ao ingressar em juízo requerendo reintegrações de posse de suas áreas, ou ela promove uma política habitacional que perpassa ou repete o significado da propriedade privada como meio de provimento. Com uma observação necessária ao caso de Belo Horizonte, porque essa provisão por meio de propriedade privada se dá com diversas restrições – tornando aquele direito um *simulacro*, porque

¹⁹ Ver Subseção 5.2.2

condiciona, uma vez que o direito “concedido” pela política pública (Subseção 5.2.1) condiciona à propriedade envolvida no programa que permaneça nos termos da normatividade territorialmente posta (no caso uma ZEIS).

A dimensão normativa do/no território conecta-se à tendência da procedimentalização na Administração Pública, tendo em vista que ocasiona a imposição de quem e o que se exerce poder em determinado espaço, ao passo que torna àquele legitimado ao exercício da função, a discricionariedade para conferir os significados nos arranjos institucionais.

A *segunda dimensão* de território utilizada neste texto corresponde ao seu caráter dinâmico, que diante das definições relacionais sobre o exercício do poder e controle da linguagem no arranjo institucional torna possível o desencadeamento (discricionário, mas procedimentalizado) da política (habitacional).

A dimensão dinâmica está intimamente conectada às relações entre direito e geografia no espaço, em razão de ser compreendida por meio de como as tendências do direito administrativo participam do jogo de linguagem dos arranjos (geo)institucionais. Analisarei nas seções seguintes como isso se dá, adianto, entretanto, que essa dimensão dinâmica se conecta às possibilidades que Administração têm de movimentar populações no território a partir de políticas específicas criando processos de desterritorialização e reterritorialização.

O território é operado pela Administração Pública como uma estrutura procedimentalizada. A definição das zonas que qualificam áreas da cidade como de interesse social catalisa a estrutura procedimentalizada de atos que irá deslocar populações ou conformá-las por meio de programas de provisão habitacional ao que foi planejado sobre ela dentro da redoma criada pela estrutura de poder que controla o jogo de linguagem no arranjo (geo)institucional.

Do ponto de vista lógico era de se esperar que diante das justificativas que motivam a Administração realizar remoções em decorrência de situações de risco às populações em situações precarizadas, elas estivessem livremente disponíveis sobre as demais áreas da cidade. Mas não é o que ocorre. Conforme será apresentado, é o “diagnóstico” sobre a área que define seu tratamento, as demais áreas, em razão de não diagnosticadas são tratadas de outra forma (Dunker, 2015).

O diagnóstico como elemento que define a territorialização pode ser compreendido como uma forma de neutralização da diversidade. Para Dunker (2015) o diagnóstico tem a função de identificar o que destoa, o que difere e que deve ser tratado, no sentido de aproximado à normalidade. Pode ser compreendido como parte do processo de objetivação da subjetividade (Bourdieu, 2021), uma vez que entende o outro pelo que não é diante de uma referência.

Ideia muito próxima de uma noção platônica de simulacro, que corresponderia à diferenciação diante da representação material da idealidade (cópia icônica) e da idealidade em si (ideal) (Deleuze, 2021). Pensando sobre a política habitacional, a cidade formal é a cópia icônica da idealidade urbana. As favelas, comunidades ou ocupações, até “ontem” concebidas como “aglomerados subnormais” poderiam ser compreendidas como simulacro. A organização edílica dos loteamentos ou conjuntos habitacionais são formas de transformar os simulacros de ocupação da cidade (por exemplo, as favelas, comunidades e ocupações).

Para Deleuze (2021) o simulacro é ressignificado como uma de resistência à imposição da cópia icônica. Portanto, meio para se (re)conhecer a diferença, negando a condição ideal de igualdade e trazendo-a a capacidade dessa diferença definir a igualdade. O que aproximaria a igualdade, seria a própria diferença, porque a idealidade é um ponto referencial transcendente e, de certa forma, inalcançável.

Contudo, na estrutura de poder desigual e encriptada, o simulacro se torna um meio/estratégia para se encriptar poder. Uma vez que a diferenciação no meio institucional torna possível pelo controle do jogo de linguagem neutralizar esta diferenciação, tornando-a oculta. A diferenciação ocultada não é necessariamente desempoderada, mas concebida como tal, dentro da estrutura sólida de (distribuição do) poder (Sanín-Restrepo, 2018).

Nesse sentido o diagnóstico adquire outra dimensão em termos de controle sobre o jogo de linguagem, porque as áreas de interesse social não são definidas pelo que são, no sentido das potencialidades subjetivas/coletivas que habitam aquele espaço, mas pelas qualidades que as diferenciam da cópia icônica, portanto, pelo que falta em referência ao idealizado (Rolnik et al, 2017).

A metáfora (Lakoff, Johnson, 2000) é ponto importante na amarração do jogo de linguagem sobre o espaço em (re)produção, porque conforme tentei trabalhar, os conceitos presentes de direito à moradia são diversificados, mas as políticas reproduzem uma idealidade de espaço que reproduz a moradia como propriedade privada e os meios de obtenção adaptados à suposta regularidade ou adequada à ideia de propriedade privada.

O espaço metaforizado no jogo de linguagem neutraliza significados diversos para realizar as representações que levam ao ataque sobre as formas como quem está e se apropria do espaço sem ser na lógica capitalista (central) seja substituído (Santos Jr., 2014).

Ora, o que seria o simulacro ou, melhor, o que seria ocultado, o povo oculto que agora será mencionado como o espaço oculto ou ocultado, corresponde à diferença enterrada pelas significações nas políticas habitacionais.

O “resíduo” ou o que está de fora é o ponto para a conexão ao significado de lugar neste trabalho. As teorias de representação não-representacionais avançaram em trazer a tona a relação entre os processos transcendentais associados à (re)produção do espaço e suas dimensões ou repercussões subjetivas ou sociais sobre a (re)apropriação do espaço.

O significado de território para Haesbaert (2007) compreende essa dimensão da apropriação. Afinal, para ele o território pode e tem seu caráter de dominação, sendo total quando resulta num aglomerado de exclusão – que neste texto se associa à noção de solidificação do poder, porque o processo de dominação sobre o espaço, de controle sobre a ordem do território seria tão impositiva transcendentemente, que aqueles sob o controle não conseguiriam estabelecer qualquer relação cotidiana que não fosse funcionalizada conforme o normatizado.

Entretanto, sobre o território há uma fluidez de poder. Ele percorre, não é estático, porque se o poder se manifesta como dominação – *potestas* – (Negri, 2002; Raffestin, 1993) – ele também decorre da imanência presente na capacidade que os sujeitos têm de cria-lo, porque vivos, sociais, culturais e diferentes, portanto, do político, como mencionam Mouffe (2015) ou Laclau (2018) ou do biopoder na perspectiva de Revel (2012).

E esta noção de território encontra proximidade à relação íntima que o lugar confere enquanto conceito geográfico. O lugar pode ser grande, mas remete às escalas menores em razão da apropriação das subjetividades/coletividades sobre o espaço. No lugar, a resistência (do político) às formas idealizadas vive pela (re)apropriação do espaço por esta diferença. E é neste sentido que o poder fluído do território de Haesbaert (2007) se aproxima do lugar concebido por Massey (2013) ou Santos (2008).

Para Santos (2008),

No lugar - um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas e instituições - cooperação e conflito são a base da vida em comum. Porque cada qual exerce uma ação própria, a vida social se individualiza; e porque a contiguidade é a criadora da comunhão, a política se territorializa, com o confronto entre organização e espontaneidade. O lugar é o quadro de referência pragmática ao mundo, do qual lhe vêm solicitações e ordens precisas de ações condicionadas, mas é também o teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis, através da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e criatividade (Santos, 2008, p. 322)

É pela dimensão do lugar no espaço que territórios se “popularizariam”. Fundamento desta tese é o caráter sólido da estrutura de poder que instrumentaliza a linguagem, especialmente a jurídica, para o controle das políticas públicas – o que ocasionaria a territorialização da cidade produto sobre o espaço urbano. Não se trata necessariamente de

negar algum avanço ou qualidade na renovação espacial oriunda de políticas urbanas, especialmente aquelas associadas à moradia. Mas de questionar como elas são meio ou se tornam vetores da reprodução capitalista do espaço. Sendo a linguagem meio fundamental para esta operação.

Pois bem, conforme discutirei nas próximas seções, a articulação entre o jogo de linguagem encriptado (que oculta o poder que domina, enquanto neutraliza a diferença) com sua normatização no espaço, conformaria um movimento de territorialização-desterritorialização, fabricam geoinstitucionalidades, por meio de os espaços nomeados como de interesse social autorizariam e normalizariam atos de violência, por torná-los práticas legalizadas que procurariam efetivar direitos.

A desterritorialização decorre da renovação espacial que se faz muitas vezes conformando espacialidades da cidade produto sobre as formas de ocupação e apropriação. O apagamento da favela, como sugeriu Libânio (2017) viria das assepsias produzidas pela política concretizada. Ela é uma forma de apagar o lugar desses espaços. Entretanto, como exposto por Santos (2008) o lugar decorre da sensibilidade na apropriação dos espaços. Ele ressurge de alguma forma ou se torna meio pelo qual as pessoas, comunidades, conferem senso de pertencimento na escala das relações interpessoais.

A potencialidade política não é elemento apenas do território, mas também do lugar na medida que se torna oportunidade de resistência da imanência sobre o espaço que se reproduz por meio da lógica capitalista sobre estas subjetividades (Massey, 2013).

O lugar será identificado de duas formas neste trabalho. A primeira como o que é neutralizado na prática do jogo de linguagem encriptado por meio do regime de violência. Contudo, como exemplo das resistências dispostas, o lugar emerge tendo como referência ou exemplo, as resistências oferecidas pelas Ocupações Urbanas. Ou seja, o lugar será meio para se apresentar o dissenso, e, lembrar que a produção do espaço se dá dialeticamente – contudo, pondero (por limitações da própria pesquisa, mas que se apresentarão possibilidades de continuidade), que o dissenso mencionado estará para pontuar a dialética no/do espaço sugerindo que num contexto de jogo de linguagem qualquer significado (significação) mesmo solidificado em geoinstitucionalidades, pode ser fraturado pela dinamicidade inerente do caráter político (imane) do conflito que subsiste nas relações socioespaciais.

De certa forma, como ficará nítido, o trabalho articula-se principalmente pelo significado de território, entretanto, o lugar será o contraponto ao território, porque o lugar (como hipótese desta tese) é o espaço ocultado no jogo de linguagem encriptado.

A política habitacional ao repetir as formas da cidade única (Maricato, 2002), idealiza formas espaciais, metaforizando-as em cópias icônicas que servem como meio para neutralizar a diferença, uma vez que apesar de aceitá-la “à mesa” (presenças no órgão da Administração), a compreende apenas pelo que difere não como igualdade, mas como demarcação de ausência e, por isso, diagnosticado a ser transformado.

Este processo, em que pese a discussão, deve ser compreendido pela estrutura de poder²⁰. As teorias não-representacionais do espaço se colocam como uma outra perspectiva de se compreender a reprodução do espaço urbano, no sentido de apreender a apropriação do espaço não apenas pelo caráter transcendental que outras perspectivas propõem (Paiva, 2008). Isto não significa negar qualidades transcendentais na reprodução do espaço urbano – ora, o significado de geoinstitucionalidade que utilizo se caracteriza por recortar a transcendentalidade jurídica no jogo de linguagem – mas, compreender o caráter contingencial e dialético na produção do espaço.

A abordagem que apresento pretende relacionar o caráter transcendental pela encriptação do jogo de linguagem, por meio das territorialidades que dominam subjetividades ao usar o direito à moradia como simulacro que reproduz a cidade do pensamento único²¹. Entretanto, a fluidez disponível no território, porque oriundo do componente político dos agentes sociais, torna possível o desvelamento do lugar, enquanto a apropriação que resiste, que frustra a cidade capitalista.

As ocupações, as periferias, enquanto expressões espaciais fazem isso. Importante demarcar que elas são uma fratura na cidade capitalista. Contudo, sobre elas a nomeação, seja territorializada, seja incorporada ao vocabulário da administração consiste no risco de serem neutralizadas pela linguagem. A neutralização da diferença no espaço, portanto, da potencialidade do lugar, decorre da institucionalidade do jogo de linguagem encriptado no espaço, que denomino de geoinstitucionalidade, sendo que este processo de neutralização poderia ser compreendido como uma expressão e imposição de um regime de violência no e pelo espaço.

A subseção seguinte será dedicada a explicar como pretendo utilizar o significado de geoinstitucionalidade.

²⁰ Pondero, porque outras vezes já questionado, não se trata de “fulanizar”, mas entender que a estrutura procedimentalizada do arranjo institucional faz com que os territórios tornem possíveis, a despeito das ações subjetivas (que pontualmente podem fazer diferença), uma (re)produção autorreferencial do espaço.

²¹ Essa organização espaço-normativa será sintetizada sobre o significado de geoinstitucionalidade, especificamente abordado na Seção 3.2.

3.2 Geografia jurídica pelo significado de geoinstitucionalidade

A Geografia Jurídica articula intersecções entre a produção do espaço e as qualidades jurídicas. Importante salientar que a Geografia Jurídica é uma perspectiva, não um fechamento sobre como a produção do espaço ocorre, ou seja, lança, através das combinações de áreas, um olhar sobre como estas áreas (geografia e direito) podem perceber a produção do espaço urbano.

Como forma de sintetizar estas relações para compreender como o caráter jurídico se manifesta na produção do espaço urbano proponho um significado síntese para estas relações: a geoinstitucionalidade.

Políticas públicas são fundamentadas por aspectos jurídicos. O Estado ao realizá-las movimenta-se normativamente, baseado em textos legais, significando-os por suas ações, conforme procurei expor na seção anterior. As ações do Estado pela Administração Pública na elaboração e concretização de políticas públicas tem uma linha-guia jurídica, que acaba por orientar como o jogo de linguagem em âmbito institucional se realizará. Afinal, o Estado de Direito tem como uma de suas principais características a transcendentalidade de suas formas jurídicas que ocasionam a própria linguagem na política.

Lembrando Rosenfeld (2003), a identidade do sujeito passa pelo aprendizado da linguagem. Na metáfora de Rosenfeld (2003), o aprendizado da linguagem tem um caráter paradoxal: aprendê-la apenas é possível pela violência de se submeter ao transcendental. A entrada no mundo da linguagem pressupõe que o sujeito aprenda a linguagem do outro. Entretanto, e por isso paradoxo, uma vez aprendida se torna disponível para a vocalização da própria subjetividade. Todavia, pondera-se que toda a subjetividade é perpassada pela linguagem do outro, signos que são significados internamente, apesar dos processos subjetivo de significação, são conceitos externos. Na proposta de Rosenfeld (2003) a política apreende a linguagem jurídica pelo sentido reflexivo da idealidade constitucional (democrática) que se tornaria a mediação entre o “eu” e o “outro”.

Aqui proponho um olhar aproximado enquanto aprendizado e atravessamento sobre como a linguagem do Estado (jurídica) influencia na produção do espaço urbano. Como as políticas públicas são produzidas pela linguagem da Administração, nos arranjos institucionais, todos os aspectos espaciais passam a ser traduzidos em caracteres jurídicos, ou melhor, demandam formas jurídicas (procedimentais ou conceituais) para se transformarem em ação dessa Administração Pública – pois, afinal, não há Estado “fora” do Direito (Kelsen, 2009, Ferraz Jr, 2010)

Na política habitacional, o direito à moradia, terá uma forma institucional que permita seu desenvolvimento. A motivação, seja enquanto necessidade fática, deve-se encontrar com a previsão normativa – conforme procurei relacionar na Seção 2. Dessa forma, toda política que envolva aspectos espaciais no sentido de ser no/sobre o espaço será introduzida institucionalmente pela linguagem jurídica e retornará também por meio dessa linguagem.

A relação estruturante da linguagem jurídica sobre o jogo de linguagem institucional, no geral, é o elemento que caracteriza a encriptação do poder, no sentido de possibilidade de neutralização das diferenças em decorrência do controle sobre a linguagem. Entretanto, antes da conclusão, sobre a encriptação, penso como a entrada e saída pelo “dialeto” jurídico afeta a produção do espaço ao funcionalizar como as políticas públicas se manifestarão e, claro, retornarão do/no espaço.

A geoinstitucionalidade é termo proposto neste trabalho para sintetizar a perspectiva que sobre qualquer política pública de efeito ou destinação espacial, se dá interações num jogo de linguagem, que, no capitalismo é encriptado. Seria uma forma de compreender como a linguagem institucional se apresenta na produção do espaço. Três importantes ponderações sobre como a utilizarei. A primeira decorre de como a geoinstitucionalidade será meio para se pensar as relações entre as categorias espaciais do lugar e do território na produção do espaço pelo jogo de linguagem (encriptado). Nas seções seguintes procurarei explicar como os arranjos institucionais (re)criam geoinstitucionalidades e como lugar e território podem ser compreendidos por elas.

A segunda corresponde ao caráter dialético da geoinstitucionalidade. Uma vez que ela é uma espécie de chave de leitura para o jogo de linguagem que se dá na produção do espaço, ela carrega consigo o paradoxo da transcendentalidade da linguagem. Como será apontado em diversos momentos, ao optar por trabalhar com uma perspectiva estática de jogo de linguagem, em decorrência da demonstração de como a produção do espaço pode ser compreendida pela instrumentalização de significados (jurídicos) na reprodução capitalista, o caráter dialético na geoinstitucionalidade pode parecer suprimido. Mas não é. Consiste apenas numa opção metodológica (momentânea deste texto), afinal, apesar da encriptação do poder, o jogo de linguagem é, a princípio, aberto, pois a imanência do político subsiste (como procurarei explorar brevemente na Seção 5) e retorna sobre a geoinstitucionalidade como forma de fraturas para se perceber como o que é encriptado está longe de ser eternizado.

A terceira, de caráter metodológico, que pela geoinstitucionalidade procurarei articular como os significados jurídicos são utilizados no jogo de linguagem (encriptado) e participam da (re)produção do espaço urbano. Apresentados na Seção 2, conteúdos como ato

administrativo, especialmente a motivação, assim como as tendências do direito administrativo retornarão, mas contextualizados às relações com a produção do espaço. É curioso apresentar, todavia, a gradação com que isso ocorrerá. Na próxima Seção, os conteúdos jurídicos ainda se mostrarão de forma idealizada dentro da própria área jurídica, entretanto na Seção 5 procurarei especializá-los, sendo a geoinstitucionalidade vetor importante para promover a aproximação.

Procurei neste capítulo empreender a segunda aproximação interdisciplinar, no entanto, a partir da referência geográfica. Assim, partindo da perspectiva da Geografia Jurídica, expliquei como os significados de lugar e território se apresentarão nesta tese e, em seguida, como eles serão articulados pelo significado de geoinstitucionalidade, como forma de relacionar produção do espaço com jogo de linguagem.

Nas próximas páginas explorarei estas relações, confessando uma curiosa gradação na presença das áreas, que passarão de aplicações imediatamente jurídicas para a combinação com suas relações no espaço urbano por meio da significação do direito à moradia na execução da política habitacional.

4 O DIREITO À MORADIA NO JOGO DE LINGUAGEM ENCRIPADO

O significado de direito tem diversas acepções. Nas páginas anteriores procurei desenvolver duas ideias centrais nesta tese: (i) que todo e qualquer significado decorre de um jogo de linguagem, portanto, o direito à moradia estaria envolvido num contexto específico o qual é usado; e (ii) que este jogo de linguagem se daria numa institucionalidade político-jurídica do Estado de Direito – que identifiquei a partir da ideia de arranjos institucionais.

Nessa Seção avançarei na discussão acerca do direito à moradia, contudo, trabalhando o significado com base no jogo de linguagem (institucionalizado) que o delimita. O estudo sobre o jogo de linguagem dos arranjos institucionais presentes na promoção das políticas habitacionais se concentra temporalmente sobre as políticas habitacionais desenvolvidas pós-1988, considerando sua retomada especificamente em 2009 com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Contudo, apesar da orientação temporal específica, observo que todo contexto tem sua historicidade. Não é objeto da tese explorar arranjos institucionais pretéritos, entretanto, brevemente, eles serão tratados de forma linear para que possa expor e perceber como o significado de direito à moradia está sendo instrumentalizado no presente.

Em termos espaciais, me concentrarei inicialmente na esfera federal, sendo o arranjo institucional de Belo Horizonte analisado na Seção 5. Optei pela divisão em razão da estrutura federativa brasileira, na qual os municípios, apesar da autonomia do ente federativo para legislar sobre questões locais e/ou atuar concorrentemente na promoção de políticas habitacionais com a União e estados membros, ainda são influenciados diretamente pelas direções das políticas federais (Brasil, 1988), assim como decisões de cortes superiores podem, em termos jurídicos, modular a atuação dos municípios e impactar no arranjo institucional, conforme procurarei apontar durante esta Seção.

A Seção 4 é conduzida pela apresentação do direito à moradia no jogo de linguagem dos arranjos institucionais das políticas habitacionais e como estes significados contribuem na produção do espaço urbano. Os 5 atos da Seção estão delimitados em suas Subseções. Na primeira subseção (4.1) promovo observações acerca do caráter dialético da disputa por direitos, no sentido, trabalhando um argumento sensível a esta tese de que todo significado presente no jogo de linguagem decorre de conflitos, de disputas, que diante das estruturas políticas podem ser manipulados, no caso, pela encriptação do poder.

Na Subseção 4.2, em continuidade a noção dinâmica da disputa de um significado e sua conformação em arranjos institucionais, procurarei analisar brevemente a historicidade do direito à moradia na ordem normativa brasileira, logo, sua presença no plano micro institucional

e como se concretizou em política pública. O objetivo da Subseção 4.2 é salientar um aspecto pertinente derivado do caráter jurídico das políticas habitacionais: inovações normativas podem ser estabilizadas (ou neutralizadas) pelo controle da técnica burocrática, em razão da procedimentalidade dessas políticas.

Na Subseção 4.3 abordarei o significado do direito à moradia no arranjo institucional federal, procurando discutir como, dentro da estrutura federativa e administrativa brasileira, definições federais orientam estes significados. Esta subseção analisará os significados de direito à moradia no plano micro institucional, por meio da apresentação normativa do direito à moradia, mas concomitantemente, me orientando pela estrutura do ato administrativo, verificarei como o direito à moradia motiva a Administração Pública e, em seguida, como o Poder Judiciário pode influenciar no jogo de linguagem.

As subseções seguintes, 4.4 e 4.5, aproximarão o levante normativo, marcado por uma linguagem ainda muito jurídica, às perspectivas espaciais. Assim, confrontarei os resultados da política habitacional às realidades espaciais produzidas (4.4) como uma forma de contextualizar a noção de simulacro no jogo de linguagem encriptado e, em seguida, (4.5), como estes significados podem ser compreendidos na conformação da produção do espaço urbano, tomando como fio condutor os discursos sobre urbanismo contemporâneo identificados por Soja (2000).

4.1 Direito à moradia em disputa na perspectiva institucional

Direitos são disputados. No capítulo anterior dediquei algumas observações sobre as implicações das políticas públicas comporem estruturas jurídicas, trazendo impactos formais ou materiais a estas políticas – que, aliás, serão objeto de discussão ao longo de todo este texto. Relembro, oportunamente, que todo direito decorre de um poder e, por isso, todo direito é uma manifestação política. Esta manifestação pode ser concebida de diversas formas, considerando a compreensão política pela qual compreendemos o enlace entre as práticas políticas e jurídicas.

Para Mouffe (2015), que separa a política e o político, o direito enquanto poder encontrará duas acepções, a primeira forma, como possibilidade, atribuição ou competência de se produzir atos normativos/administrativos institucionalmente (dentro ou pela estrutural estatal). Ou, na segunda forma, considerando o viés político, será a prática social de manifestação das imanências políticas nas disputas na sociedade.

Pogrebinschi (2009) segue a perspectiva parecida, ao compreender a separação entre a política e o político a partir das subjetividades/coletividades políticas que estão em conflito na

sociedade e que podem ou não acessar o uso e controle institucional. Para a autora o poder constituinte conjuga a diversidade que corresponde ao político, enquanto subjetividades e coletividades imanentes, sendo essas fotografadas para a composição de uma concertação institucional que anima a política ao constituir o poder constituído. Não se trata de necessariamente as diferenças serem apreendidas e integradas à institucionalidade, mas serem utilizadas como expressões e representações que justifiquem esta institucionalidade.

A ideia de Poder Constituído carrega em si uma concertação política e contratual na sociedade. É característica do Estado de Direito abarcar todo conflito sobre a sua institucionalidade, sendo, portanto, o suposto único campo para disputa de poder. O Poder Constituído articulado por uma forma jurídica contratual elabora que todos aceitam os termos do contrato, porque poderiam questioná-lo, desde que procedimentalmente coerentes. Essa síntese pode ser encontrada em diversas acepções do Estado de Direito, sejam as mais antigas, como Locke ou Rousseau, sejam as leituras contemporâneas como Habermas ou Luhmann.

Para Kelsen (2005), a fundação do Estado de Direito numa sociedade, na qual o poder constituinte reconhece a formação institucional do poder constituído se dá pela metáfora da “norma fundamental”, significado jurídico abstrato e idealizado que justificaria politicamente a instituição de determinada ordem jurídica sobre o povo.

Leituras mais críticas a respeito do Estado (Marx, Engels, 2010; Kautsky, 2012; Laclau, Mouffe, 2010; Pachukanis, 2017; Pogrebinschi, 2009) reconhecem, entretanto, como a idealização do poder constituinte e do poder constituído reduzem a diversidade ou capacidade política de indivíduos ou grupos que não são representados pelas formas institucionais que foram impostas.

Este trabalho parte dessas críticas, pois propõe que a disputa por um direito, no caso o direito à moradia, é simulado nesta ordem jurídico-política. Em razão dos significados sobre este direito se tornarem álibis para o exercício de poder de grupos que controlam as escolhas nos arranjos institucionais.

O retorno de algumas observações decorre do objetivo deste capítulo: expor o jogo de linguagem no qual as políticas habitacionais se realizam em seus arranjos institucionais. As diversas acepções de direitos, oriundas da diversidade dos agentes sociais presentes no político, se contrapõem àquelas que se realizam institucionalmente no âmbito da política.

Trazer o direito à moradia suscita muitas possibilidades. Afinal, o que é o direito à moradia? É ter uma moradia? Qual tipo de moradia? São questões que encontram variadas respostas conforme as expectativas dos sujeitos e grupos sociais que disputam por este direito.

Novamente, destaco, independentemente de qualquer significado, o direito é a reclamação pela possibilidade de se exercer um poder que aquele que o reclama, procura satisfazer.

4.2 A historicidade do direito à moradia no jogo de linguagem institucional

O direito à moradia está presente em diversos documentos normativos internacionais e nacionais. É óbvio afirmar que há uma variedade de debates sobre o direito à moradia e políticas habitacionais nesses contextos. Nesse momento do texto, no entanto, o que se pretende é elaborar a historicidade específica sobre os arranjos nos quais se contextualizam o direito à moradia das políticas habitacionais estudadas para essa tese. O objetivo dessa breve passagem histórica não é fazer uma “historiografia” das políticas habitacionais, mas apontar como institucionalmente essas políticas se apresentavam e, de alguma forma, permaneceram sendo, como será analisado a seguir, influências sobre como o significado de direito à moradia foi e será utilizado nos atuais arranjos institucionais que compõem as políticas habitacionais contemporâneas.

O direito à moradia possui uma longa trajetória de aparição nas lutas políticas urbanas. Engels (2015), por exemplo, descreve e analisa as condições precárias que os trabalhadores ingleses em Manchester eram submetidos no início do capitalismo e da revolução industrial. Na cultura popular, Emile Zola fez descrições longas sobre as condições de moradia (e vida) dos trabalhadores de minas de carvão em “O Germinal”, publicado em 1885. A pressão social por melhores condições de vida se tornaria emergente ao longo dos anos, iniciados naquele contexto social da industrialização.

Em 1933, o direito à moradia, indiretamente, apareceria internacionalmente na discussão urbana por meio da Carta de Atenas, documento que é marco para a discussão institucional da moradia, uma vez que a define como uma função da cidade. A moradia “função da cidade” é disposta em momento que as funções do Estado se adequavam às novas demandas que o capitalismo exigia do Estado, como um agente promotor de melhores condições de produção pela ampliação das possibilidades de atuação sobre os fatores de produção²². Logo,

²² A “coincidência” entre novos direitos e funções do Estado é pertinente. Cronologicamente, as constituições mexicanas (1917) e alemã (Weimar, em 1919) são marcos institucionais sobre a mudança das funções do Estado, sendo marcos na discussão dos paradigmas de Estado, nesse caso, a transição do Estado Liberal para o Social. Nesse texto, essa transição é notável por algumas razões. A primeira corresponderia às mudanças sobre as possibilidades do Estado atuar politicamente, uma vez que passa a incorporar funções ligadas diretamente ao provimento de direitos sociais (Dallari, 2010). Cumpre notar é que nesse período que institutos jurídicos fundamentais às políticas urbanas e habitacionais surgem como a noção de função social da propriedade (Fernandes, 2017). A segunda deriva da primeira e aponta como novos arranjos institucionais surgem a partir e por

investir em projetos imobiliários seria necessário para facilitar a disponibilidade de mão de obra ao setor industrial em desenvolvimento. Sobre essa perspectiva Bonduki (2017) expõe o início de políticas públicas no Brasil para a provisão de moradia no Brasil.

As políticas habitacionais no Brasil acompanham a trajetória de mudanças nas funções do Estado nas relações entre setor privado e público para o desenvolvimento econômico supramencionado, ponderando antecipadamente que elas não parecem ser elaboradas sobre o privilégio das questões que envolvem às demandas habitacionais da população, mas como regulação do mercado de produção de habitações²³.

A habitação e o direito à moradia como uma questão para políticas públicas têm início com o processo de urbanização brasileiro que coincide com a industrialização e formação dos grandes centros urbanos. Inicialmente, a habitação estaria conectada à alocação ou disponibilidade de moradias para a mão-de-obra necessária à industrialização crescente no país (Santos, 1993). Todavia, não seria a única demanda, uma vez que a diversificação inerente ao processo de industrialização culminaria concomitantemente com o surgimento de outras atividades econômicas, sobretudo serviços, nestes centros urbanos (Singer, 1998).

A demanda por habitação receberá respostas institucionais coerentes com o contexto político e técnico da época, por óbvio. Neste primeiro momento que pode ser identificado no período entre 1890 e 1940, se tem as políticas habitacionais sobre duas perspectivas complementares: **(i)** aspectos sanitários e; **(ii)** a regulação de mercado.

Sobre **(i)** os aspectos sanitários desdobram-se a própria produção de moradias enquanto mercadorias disponíveis pelo aumento da demanda em razão do crescimento populacional das áreas urbanas. O mercado da habitação por assim dizer primeiramente ampliou-se conectado às estruturas produtivas fabris. Logo a habitação compunha a infraestrutura da atividade industrial. Entretanto os custos envolvidos oneravam a produção, o que tornou necessário a externalização deste custo. A solução à época foi a melhor para o desenvolvimento capitalista, pois se deu pela expansão da atividade imobiliária com a construção de novos loteamentos (Bonduki, 2017).

A **(ii)** expansão da atividade imobiliária trouxe a necessidade de regulação urbana, uma vez que os loteamentos, por mais que naquele período não existissem regulamentações,

meio das ordens jurídicas, e assim se estabelecem com ou até sobre ordens constitucionais, conforme sugeriu Meyer ao estimular um direito administrativo que se reproduz institucionalmente a despeito das orientações políticas constitucionalmente estabelecidas (Bercovicci, 2013). Essa característica, aliás, está presente nesse texto no significado da procedimentalidade discutida no Capítulo 2.

²³ Este ponto é fundamental à tese, que pretende demonstrar como a manipulação, por meio da técnica jurídica dos agentes institucionais (jurídicos), torna possível a neutralização de significados sobre o direito à moradia que entrem em conflito com aqueles que realizam as políticas habitacionais como meio de estímulo à atividade econômica imobiliária.

poderiam dar origem a problemas sanitários e fundiários. É sobre este contexto que surgem as primeiras formas estatais de regulação e, de certa maneira, atenção à questão habitacional.

É no contexto das décadas de 1920 e 1930 que tecnicamente difunde-se a possibilidade de intervenção do Estado na propriedade por meio da noção de função social da propriedade. Cabe lembrar que o Código Civil de 1916, que perdurou até 2001, é um código de relações entre particulares e quaisquer questões relacionadas à regulação da propriedade era, no limite (com perdão do trocadilho) tratado sob a perspectiva do direito de vizinhança.

Logo, com a assimilação da ideia de função social da propriedade e interesse público, a Administração Pública passa a estabelecer limitações administrativas ao uso da propriedade privada, sendo por meio delas o instrumento para controle (em tese) dos loteamentos. Logo, legislações municipais, sobretudo em São Paulo, começam a surgir com a finalidade de definir critérios mínimos para projetos de loteamento e edificações (Bonduki, 2017).

A regulamentação de procedimentos para novos loteamentos acompanha outra regulamentação que decorre das relações comerciais entre proprietários e inquilinos. Apesar de pouco efetivas, as primeiras “Lei do Inquilinato” surgem quando em 1921, é publicado o Decreto Federal nº 4.403/1921, que veio a ser substituído em 1928 pelo Decreto Federal nº 5.617/1928. Ambos exemplificam, nesse primeiro momento, as tentativas normativas inaugurais de se regulamentar relações comerciais sobre o mercado de moradias que não envolvessem a transação²⁴.

Sobre a primeira tentativa de controle dos aluguéis como uma ação pública exponho que ela não se deu como uma parte de uma política pública estruturada, mas apenas uma resposta política a problemas sociais que apontavam na época quanto a indisponibilidade de moradias e o encarecimento destas aos trabalhadores.

Ressalto que há no processo de urbanização brasileiro, como todos aqueles típicos no capitalismo periférico, o desenvolvimento e sofisticação do mercado imobiliário e da mobilização da renda da terra por parte de agentes econômicos. Os processos de industrialização/urbanização envolvem invariavelmente o fator de produção terra, como aponta Ribeiro (2015). Faço esta observação, porque a mercantilização do solo envolve a metaforização (Lakoff, Johnson, 2002) da moradia pelo significado de propriedade privada, que começará a se tornar na década de 1940 elemento marcante no jogo de linguagem das políticas habitacionais, pois estas se representarão como meio de concretização do “sonho da casa própria”.

²⁴ A transferência de domínio era matéria do Código Civil (1916).

O Estado brasileiro iniciaria em 1946 ações ativas sobre as políticas habitacionais pela criação do primeiro órgão público na esfera nacional responsável pela promoção de política habitacional destinada à provisão de unidades habitacionais. Assim, por meio do Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, o governo federal criou a Fundação Casa Popular, que tinha como objetivo precípua o provimento habitacional²⁵ para a população, especificamente “necessitada”²⁶ (Brasil, 1946) dando início a um segundo momento de elaboração de uma política habitacional.

Bonduki (2017) contextualiza essa regulamentação como uma estratégia de se controlar preços sobre elemento essencial à reprodução da mão de obra urbana fundamental ao crescimento da atividade industrial. Interessante notar que um dos primeiros movimentos para política pública na área da habitação se deu sobre preços que eram arcados individualmente pela população. Começamos assim, uma aproximação com o que ocorrem com as políticas contemporâneas, nas quais os preços de transação das moradias são transferidos ao setor público e/ou aos beneficiários dos programas de habitação.

O aspecto econômico da habitação como uma interface entre os fatores de produção referentes ao trabalho também foi objeto da crítica de Ribeiro (2015), que compreendeu como as cidades foram influenciadas pela linha tênue e tendenciosamente construída (ou permitida) das irregularidades fundiárias e urbanísticas, porque barateavam o custo do trabalho, em razão da não necessidade do setor privado em suportar custos de moradia aos trabalhadores que demandava ou pela oportunidade de expansão do setor imobiliário que criaria produtos imobiliários para os segmentos da classe trabalhadora que não detinham domicílio.

Destaco que desde as primeiras políticas nota-se característica que se fortalecerá no desenvolvimento das políticas habitacionais brasileiras contemporâneas em que os preços de transação das moradias são transferidos ao setor público que os repassarão de alguma forma aos beneficiários da política habitacional.

Ponto pertinente nessa breve reflexão sobre o início das políticas habitacionais brasileiras é a relação complementar entre Estado e o setor privado empresarial, pois as políticas não eram planejadas como meio de prover habitação no sentido de se promover o direito à

²⁵ Art. 2º A Fundação destinar-se-á a proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural. (Brasil, 1946).

²⁶ Art. 5º Os estatutos fixarão os limites máximos dos valores das moradias de forma a que os benefícios visados por este Decreto-lei favoreçam aos mais necessitados. vedadas obras que não possam ser qualificadas como de tipo genuinamente popular.

Parágrafo único. A casa de moradia poderá ser adquirida em comum por pais e filhos ou cônjuges, ampliando-se, nesses casos, os limitados empréstimos individuais (Brasil, 1946).

moradia nas qualidades plenas descritas ilustrativamente em documentos institucionais que conduziam a discussão em âmbito internacional ou nacional; mas estruturadas para sustentar demandas empresariais que envolviam a redução do custo do trabalho (Bonduki, 2017).

Menciono essa reflexão, porque esse segundo momento das políticas habitacionais brasileiras compreende o aumento do protagonismo do Estado, por meio da promoção direta de uma política de aumento das unidades habitacionais disponíveis para o suposto enfrentamento da irregularidade fundiária e urbanística presente nas grandes cidades brasileiras.

Concomitantemente, apesar da moradia ser discutida em fóruns internacionais, como a Carta de Atenas supramencionada, o direito à moradia não está diretamente associado às políticas. Retorno à observação realizada anteriormente que um direito tem uma amplitude de significação em âmbito normativo, ele não precisa estar diretamente citado para ser compreendido. Todavia, nesse momento não é o que se percebe, pois a discussão institucional foi pautada prioritariamente pela provisão habitacional como meio de solucionar os custos para a reprodução da população enquanto mão de obra nas áreas urbanas em crescimento (Bonduki, 2017 e Ribeiro, 2015).

A ausência de discussão institucional sobre o direito à moradia como balizador de políticas públicas é continuada no segundo contexto para compreensão do direito à moradia na e pela institucionalidade brasileira. Refiro-me ao Sistema Financeiro de Habitação criado pela Lei nº 4380, de 21 de agosto de 1964, que concomitantemente criou o ente público responsável e síntese das políticas habitacionais à época: o Banco Nacional da Habitação (BNH).

O segundo momento das políticas habitacionais no Brasil foi marcado por um outro tipo de protagonismo do setor público. A “reforma habitacional” determinada pela Lei nº 4.380/1964 conferia à Administração Pública maior protagonismo na área em razão de definir as bases para motivação da atuação do Estado e estabelecer uma estrutura administrativa que organizava órgãos centrais com sua descentralização em entes públicos empresariais ou demais entes federativos.

A reforma habitacional iniciada a partir de 1964 tinha por finalidade conferir acesso à moradia para a população prioritariamente de baixa renda, por meio de instrumentos de aquisição ou construção de unidades habitacionais, nos termos do art. 4º:

Art. 4º Terão prioridade na aplicação dos recursos:

- I - a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação;
- II - os projetos municipais ou estaduais que com as ofertas de terrenos já urbanizados e dotados dos necessários melhoramentos, permitirem o início imediato da construção de habitações;
- III - os projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção de casa

própria;
 IV - os projetos da iniciativa privada que contribuam para a solução de problemas habitacionais...(Vetado);
 V - a construção de moradia a população rural. (Brasil, 1964)

Durante o regime da ditadura militar, começa nova fase da relação entre Estado e políticas públicas na área habitacional. Em escala federal tem-se a formação de um novo modelo aquela época que consistia na ampliação da provisão de unidades habitacionais pela construção direta e/ou contratada ao setor privado pelo setor público (Brasil, 1964).

A relação problema (ausência de moradias) e solução (provisão de moradias) foi tratada pela perspectiva de mercado, no sentido que a política se motivava e tinha como finalidade o equilíbrio entre oferta e demanda do bem imóvel para aquisição como habitação, sendo coerente com os modelos de elaboração de políticas de caráter econômico conforme propõe Nusdeo (2010). Recuperando a proposta de Irti (2007) sobre uma ordem jurídica do mercado, a investida do Estado brasileiro a partir do regime militar sugere, por meio de um arcabouço normativo, a disciplina de como as ações públicas contratariam o setor privado para produzir moradias afim de atender a política pública.

A definição das soluções estatais sobre uma perspectiva de mercado é uma das principais características à neoliberalização do Estado brasileiro diante da reforma administrativa do Estado e críticas às políticas públicas atuais (Dias, 2003). Entretanto, essas características já se encontravam no tipo de Estado Social experimentado no Brasil durante a ditadura militar brasileira.

A origem das políticas habitacionais traz uma reflexão interessante sobre o jogo de linguagem de seus arranjos institucionais e que, a despeito de perspectivas constitucionais diferentes, não se alteram: o direito à moradia é simulado na política habitacional, que o significa como uma questão de infraestrutura urbana, contudo, não orientado à satisfação deste direito de forma efetiva, mas como um elemento disponível para fomentar o setor privado e empresarial.

Nas subseções a seguir abordarei a presença do direito à moradia no jogo de linguagem dos arranjos institucionais das políticas habitacionais.

4.3 Significados institucionais sobre o direito à moradia pelo âmbito federal

O trabalho tem como ponto principal como os significados de direito à moradia são utilizados (manipulados ou conduzidos) na produção de políticas públicas. Menciono significados no plural, porque no jogo de linguagem esses se revelam conforme a finalidade.

Um ponto que permanece como hipótese nesta pesquisa consiste na encriptação deste jogo de linguagem, que neutraliza significados diversos aqueles de interesse aos agentes de mercado que utilizam as políticas para suas finalidades.

Recupero que políticas públicas possuem um jogo de linguagem estruturado por arranjos institucionais que combinam os âmbitos micro e macro institucionais por meio dos usos dos procedimentos (normativos) disponíveis aos agentes presentes nestes arranjos.

Uma política pública, enquanto uma estrutura de atos administrativos organizados procedimentalmente, demanda uma motivação – enquanto elemento dos atos administrativos que a fundamenta (Bucci, 2021). Motivação, como visto, decorre da relação entre o motivo, enquanto justificativa concreta para a manifestação do ato, e da presença normativa que autoriza e recebe a justificativa (Pietro, 2014).

O direito à moradia será motivação para atos administrativos, porque política pública, se existir sua demanda, do ponto de vista material – logo, a necessidade de ação do Estado para sua concretização – e, conseqüentemente, se existir o reconhecimento formal desse direito na ordem normativa. A demanda para ação pública orienta-se por decisões políticas, típicas do âmbito macro institucional, que compreende identificar algum problema de ordem política que exija a prestação estatal. Estes fundamentos decorrem dos conflitos inerentes na sociedade e, no caso desta tese, de grupos sociais que requeiram direitos em razão das situações que se encontram.

Retorno à estrutura do ato administrativo, porque para a elaboração de uma política pública a motivação precisa associar objetivamente o aspecto formal (previsão normativa) com a demanda material (no caso a realidade social que reconheça a necessidade de se prover o direito à moradia pelo Estado). Explorar o significado de direito à moradia e como ele será utilizado nos arranjos institucionais exige adentrar em como estes significados dentro da estrutura normativa dos procedimentos das políticas habitacionais se fazem presentes.

Neste momento analisarei como o significado do direito à moradia se apresenta no arranjo institucional das políticas habitacionais no âmbito institucional: administrativo (subseção 4.3.1), legislativo (subseção 4.3.2), e jurisprudencial (subseção 4.3.3).

4.3.1 O direito à moradia reconhecido como demanda da Administração

A ação administrativa enquanto política pública exige o reconhecimento da necessidade desta ação, que pode se dar de diversas formas, como pressão social ou entendimento da Administração sobre questão que demande sua prestação.

Bourdieu (2014) destaca que uma das características do Estado consiste na capacidade que confere aos agentes que operam por ele em definir suas agendas. Especialmente, ao campo jurídico caberia um capital linguístico específico, que seria aquele de nomear – no sentido de recepcionar institucionalmente qualquer questão fora do Estado para dentro dele (Bourdieu, 2011).

Nesse sentido, o direito à moradia seria significado num processo de nomeação pelo qual agentes (jurídicos) estatais o introduziria como um direito a ser provido por meio de ações estatais. Retomando o vocabulário deste texto, ocorreria o expediente procedimental de agentes públicos em incorporar à Administração Pública competências e atribuições no âmbito do provimento do direito à moradia para a população.

Procedimentalmente, se torna necessário a motivação dos atos administrativos que serão produzidos pela Administração na execução de políticas que realizariam o direito à moradia. Para tanto, conforme supramencionado, esta motivação se divide nos aspectos material e formal. Nesta subseção apresentarei o aspecto material, que corresponde como o Estado compreende (nomeia) qualitativamente a demanda por suas ações para o provimento do direito à moradia. Ou seja, o aspecto material decorre da concretude de um problema diante da previsão legal (formal) do direito à moradia.

A Administração Pública pode identificar a materialidade da motivação de seus atos das mais variadas formas, na seara das políticas habitacionais aponto dois estudos técnicos como fundamentais neste processo de nomeação: o Censo e o Relatório do Déficit Habitacional. O primeiro é produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – e desde suas séries decenais em 1940, levanta a qualidade dos domicílios brasileiros. O segundo começou a ser produzido a partir da década de 1990, por meio de convênio entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP).

O Censo apura dados diretos com toda a população brasileira. Ocorrem dois levantamentos, um de caráter censitário, que corresponde ao questionário geral aplicado à toda população e outro amostral, no qual, alguns domicílios entrevistados têm a aplicação de um questionário completo. Em ambos os questionários características domiciliares são abordadas. Entretanto, são com os dados levantados pelo questionário amostral que dá origem ao principal produto derivado do Censo e que tem influência sobre as políticas habitacionais, pois apuraria a qualidade dos domicílios com base na infraestrutura básica disponível.

O principal interesse diante do apontamento é reconhecer como a Administração Pública nomeia as características que integrarão a motivação dos atos administrativos dentro dos

arranjos institucionais das políticas habitacionais. No Censo durante muito tempo vigorou o entendimento de moradias que exigissem ações públicas como “aglomerados subnormais”.

Em 1950 a pesquisa censitária buscou associar as características demográficas a uma forma espacial. Na ocasião os critérios envolveram as proporções mínimas e tipologias das unidades habitacionais, a condição jurídica da ocupação e a disponibilidade pública de serviços e infraestrutura urbana (IBGE, 2024).

As variáveis que levaram à identificação geográfica das favelas no Censo de 1950 não são diferentes daquelas utilizadas na maturidade do significado de aglomerados subnormais pelo IBGE no Censo de 2010, conceituada como:

É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios:

a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e

b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: i) urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou ii) precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto.

Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente (IBGE, 2011, grifo próprio).

Os aglomerados subnormais são (ou foram) a forma como a Administração Pública nomeou as formas espaciais que compreendia a associação entre precariedade habitacional em razão da ausência de serviços públicos e a irregularidade fundiária (ocupação ilegal da terra) ou urbanística (urbanização fora dos padrões vigentes).

Pondero, contudo, que a associação imediata de certas formas espaciais à alcunha de subnormal ou problemática em razão de questões legais (fundiárias ou urbanísticas) denota uma classificação que, do ponto de vista do jogo de linguagem, caracteriza-se sobre as metáforas da legalidade/ilegalidade atravessada por outras questões socioeconômicas (Lakoff, Johnson, 2002).

Por óbvio que é urgente reconhecer as precariedades que grupos socioespaciais estão submetidos no espaço urbano brasileiro. Entretanto, irregularidades fundiárias ou urbanísticas como meio para caracterizar a “subnormalidade” ou excepcionalidade (se abandonada, de fato, a expressão “subnormal”), denota um uso sobre estas irregularidades associadas apenas às

formas nas quais segmentos populacionais empobrecidos são caracterizados (Morado Nascimento, 2020).

Ora, a irregularidade do solo brasileiro é conhecida. Importantes atividades econômicas brasileiras ocorrem em áreas ocupadas irregularmente (atividades privadas em áreas públicas) (Sparovek et al, 2017). Na região norte do país a grilagem é tão comum que os procedimentos de fiscalização ambiental foram tornados estratégias para a regularização e, portanto, subtração de terras públicas à interesses privados. Afinal, nos programas de regularização fundiária, multas ambientais têm sido admitidas como meio de prova de ocupação e, portanto, titularidade da área (Torres, Doblaz, Alarcon, 2017).

O uso da classificação regular ou irregular contudo, revela um critério de distinção, operado com a finalidade de autorizar a ação do Estado sobre espaços e, conseqüentemente, segmentos populacionais, conforme a necessidade de se controlar/alterar os espaços urbanos pretendidos. Neste sentido, o modo de se compreender as áreas e formas de ocupação em áreas urbanas por segmentos populacionais (não proprietários) se faz pela metaforização (Lakoff, Johnson, 2002) de sua precariedade, como se a irregularidade fosse uma característica exclusiva daqueles espaços, enquanto outros, ocupados dentro da “formalidade” do mercado da cidade capitalista não tivessem como característica a irregularidade (Telles, 2010). Faço esta observação, porque por ela começarei a explorar como a linguagem é manipulada na política habitacional, sobretudo na produção do espaço, ao articular a qualificação de espaços conforme as finalidades de intervenção e controle sobre eles.

Como resultado do Censo de 2010, o IBGE (2011) identificou no Brasil a presença de 6.329 domicílios dentro de áreas de aglomerados subnormais:

Quadro 1 - Aglomerados Subnormais

Local	Domicílios particulares ocupados		População residente em domicílios particulares ocupados		Número de aglomerados subnormais
	Total	Em Aglomerados Subnormais	Total	Em Aglomerados Subnormais	
Brasil	57.427.999	3.224.529	190.072.903	11.425.644	6.329
Belo Horizonte	762.752	87.763	2.368.846	307.038	169

Fonte: IBGE, 2011
Elaboração própria

O significado de aglomerados subnormais envolve uma forma de normatização do espaço, que pode ser considerada como qualidade à geoinstitucionalidade que organizam as populações que compõem estas porções espaciais identificadas e, por isso, territorializadas seja na perspectiva da alcunha de aglomerados subnormais, seja, como discutiremos no caso de Belo Horizonte, por meio de estratégias cartográficas que impõem a disponibilidade de ações políticas sobre esses espaços²⁷.

A nomenclatura seria mantida para o Censo de 2020, conforme a Nota Técnica (IBGE, 2019) sugeria. Entretanto, com a realização do Censo apenas em 2022, nova equipe técnica da pesquisa, rediscutiu os termos utilizados para o reconhecimento das unidades territoriais até então conhecidas como aglomerados subnormais, que basicamente, conforme evidencia a descrição, diz respeito às favelas e comunidades urbanas que não se enquadram nas metáforas formais de habitação.

Menciono a oportuna discussão, porque ela envolve diretamente a abordagem desta tese: como expressões são utilizadas por meio de seus significados nos arranjos institucionais para a promoção de políticas públicas.

Para Wittgenstein (2014), é o uso das palavras que revela seus significados. Neste primeiro momento os aglomerados subnormais se apresentam como meio para identificar territorialmente populações que seriam alvo de políticas habitacionais e sobre elas recaem a disponibilidade do uso de instrumentos jurídico-políticos para políticas urbanas em razão do reconhecimento apriorístico das irregularidades.

Todavia, saliento que o IBGE realizou esforço em nomear as áreas reconhecidas como aglomerados subnormais por outros nomes que fossem acolhidos pela população que se encontra nestes espaços. É deste esforço empreendido em meses entre 2023 e 2024, que o IBGE definiu utilizar as expressões favelas e comunidades urbanas para se referir às formas espaciais anteriormente apontadas como aglomerados subnormais.

Dessa forma, os resultados do Censo 2022 trarão as representações espaciais dos aglomerados identificados como favelas ou comunidades urbanas. O nome tem por finalidade reduzir o estigma e ampliar o reconhecimento das populações atingidas por políticas públicas ou expostas às qualidades urbano-ambientais que as coloquem em riscos. Entretanto,

²⁷ Uma das estratégias políticas locais para direcionar políticas habitacionais consiste na definição de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. Identificadas como parte do zoneamento, estas áreas normatizam territorialmente sobre o espaço exceções para seu tratamento com intuito à realização de ações administrativas que promovam o direito à moradia. O que pretendo destacar é que a depender de como as expressões são utilizadas, pouco interessará em termo práticos e efetivos, se o uso de termos como “favelas ou comunidades urbanas” realizarem as mesmas políticas públicas que neutralizam esses espaços, por conformá-los por meio de instrumentos jurídicos e urbanísticos que fomentam atividades econômicas.

retornando ao jogo de linguagem, assevero a possibilidade desta nomeação inclusiva ser neutralizada pela violência inerente explicado pela encriptação do poder, uma vez que apesar dos nomes serem outros, as ações públicas continuariam semelhantes, tornado a política habitacional álibi enquanto ações simbólicas da Administração Pública (Neves, 2007).

Objetivamente uma forma de explorar a continuidade simbólica das nomeações no jogo de linguagem, pode ser a confrontação das proposições públicas diante da apuração sobre as demandas habitacionais da população brasileira identificadas pelos relatórios de déficit habitacional realizados pela Fundação João Pinheiro (FJP) .

A série de estudos da FJP sobre as necessidades habitacionais brasileiras teve início na década de 1990, sendo o primeiro relatório publicado em 1995. É curioso que o relatório tenha sido sintetizado ou apelidado como de “déficit habitacional”, pois desde essa primeira publicação o órgão trata a tentativa de se apurar quantitativamente a demanda de acesso (qualitativa e quantitativa) pela população brasileira por moradia através do significado de “necessidade habitacional” que superaria a perspectiva demográfica/econômica de produção de moradias e compreenderia os conceitos de “*déficit* habitacional” e “inadequação habitacional”, que em síntese englobam questões qualitativas derivadas das desigualdades socioambientais do país (FJP, 1995).

As ‘necessidades habitacionais’ correspondem ao principal levantamento para a motivação material das políticas habitacionais, afinal procura apurar a situação habitacional da população em caráter qualitativo e quantitativo.

A abordagem mais tradicional para o significado “necessidades habitacionais” tem sido a de estimar a Demanda Demográfica por novas moradias em um determinado intervalo de tempo, associada a parcelas de reposição ou substituição do estoque de moradias com base ou em taxas anuais de depreciação durante o período ou hipóteses sobre a extensão da vida útil do estoque habitacional (geralmente adotando-se 40 ou 50 anos) (FJP, 1995). Recentemente, houve ampliação e até modificação do conceito de Necessidades Habitacionais de modo a abranger as condições do habitat e/ou inadequações da moradia *lato sensu*. Portanto, o mesmo termo passa a designar uma situação qualitativamente distinta, em um ponto determinado do tempo. (FJP, 2020)

A forma como as necessidades habitacionais são apuradas tem sido objeto de revisão metodológica (FJP, 2020). Do ponto de vista quantitativo, a FJP utiliza como fonte de dados duas pesquisas do IBGE, conforme a disponibilidade. A primeira e principal, contudo, menos frequente são os relatórios elaborados com base nos levantamentos censitários. A segunda fonte

que costuma preencher os relatórios entre censos, é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Apesar das variações conceituais, em termos qualitativos para esta tese, as diferenças não afetam a essência da minha discussão: como os significados serão utilizados para a política pública. Logo, objetivamente os dados sintetizados em cada relatório corroborou a sua época política da área. Neste texto, preocupo-me como os estudos técnicos serão apreendidos nos arranjos institucionais.

Em que pesem algumas mudanças metodológicas e conceituais sobre as variáveis que compõem os índices de déficit e inadequação, os relatórios se tornaram referências imediatas para a compreensão e motivação das políticas do setor.

Os conceitos de déficit habitacional e inadequação habitacional não sofreram grandes alterações desde 1995, como se percebe no Quadro 2²⁸.

Os conceitos das motivações materiais das políticas habitacionais sofreram algumas alterações ao longo dos anos desde o início de sua produção. Do ponto de vista conceitual não chegam a ser disruptivas, porque as necessidades habitacionais, gênero do qual o déficit e inadequação se especializam, mantem o mesmo significado enquanto meio para se apurar quantitativamente e qualitativamente a demanda da população por melhoria nas condições habitacionais. As principais alterações se devem, sobretudo, a capacidade técnica de apuração de dados, assim como aqueles disponíveis, considerando, portanto, a sofisticação da capacidade técnica de se quantificar a qualidade das necessidades habitacionais (FJP, 2020). É o caso da apuração das variáveis que compõem a inadequação habitacional, pois as pesquisas do PNAD permitiram inferir estaticamente, em decorrência da coleta e questionário, a qualidade dos domicílios permanentes brasileiros (FJP, 2024).

No que diz respeito ao conceito de necessidades habitacionais e o significado proposto, aponto que desde o primeiro relatório a apuração dessas necessidades era caracterizada a partir das qualificações internacionais. Contudo, na revisão metodológica de 2020, a apuração das necessidades habitacionais caracteriza esta apuração como meio de mensuração do acesso ao direito à moradia. Menciono esta qualificação, porque, relacionada à tendência de internacionalização, aponta uma leitura institucional ao direito à moradia como acesso à população a condições adequadas de habitação (FJP, 2020).

²⁸ As principais mudanças foram oscilações metodológicas na apuração dos índices com base nos dados utilizados para quantificar seus universos (FJP, 2020)

Quadro 2 - Conceitos de déficit habitacional e inadequação habitacional entre 1991 e 2020

Necessidades habitacionais	1991 (1995)	2010	2022
Déficit habitacional	<p>"o conceito de Déficit Habitacional utilizado está ligado às deficiências propriamente habitacionais do estoque de moradias, englobando aquelas sem condições de habitabilidade por sua precariedade construtiva ou em virtude de terem sofrido desgaste em sua estrutura física, devendo ser repostos (domicílios rústicos e improvisados) ou a pressão para o incremento do estoque devido à coabitação familiar." (FJP, 1995, 12)</p> <p>Variáveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Domicílios improvisados - Domicílios rústicos - Coabitação (família convivente) 	<p>O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque. (FJP, 2010, p. 13)</p> <p>Variáveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Domicílios improvisados - Domicílios rústicos - Coabitação - Ônus excessivo com aluguel - Adensamento excessivo em domicílios alugados 	<p>(...) conceito básico de deficit habitacional que vem sendo utilizado 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. (...) o déficit habitacional seja composto por (a) domicílios precários (improvisados e rústicos); (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.</p> <p>Variáveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Domicílio improvisado - Domicílio rústico - Domicílios tipo cômodo (famílias conviventes por cômodo e coabitação) - Ônus excessivo com aluguel
Inadequação Habitacional	<p>"habitações inadequadas as moradias duráveis urbanas que apresentam deficiências graves de infraestrutura básica , adensamento excessivo ou onde os moradores mais pobres comprometem um grande percentual de sua renda com o aluguel."</p>	<p>"As habitações inadequadas não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades. Pelo conceito adotado, são passíveis de serem identificadas somente as moradias inadequadas localizadas em áreas urbanas."</p>	<p>(...) a inadequação domiciliar se relaciona à qualidade da habitação, ou melhor, à qualidade dos serviços habitacionais que é propiciada aos moradores de um determinado local. Nesse sentido, o indicador se relaciona mais com a necessidade de melhorias na habitação do que, obrigatoriamente, a sua substituição, ou a premência da construção de uma nova moradia.</p>

Variáveis: - Ônus excessivo com aluguel - Carência de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água; esgotamento sanitário; e coleta de lixo)	Variáveis: - Carência de infraestrutura de serviços públicos (energia elétrica, abastecimento de água; esgotamento sanitário; e coleta de lixo); - Ausência de banheiro exclusivo; - Adensamento excessivo em domicílios próprios.	Variáveis: - Carência de infraestrutura de serviços públicos (energia elétrica, abastecimento de água; esgotamento sanitário; e coleta de lixo); - Carências edilícias (tipos de piso, telhado, banheiro exclusivo, relação entre dormitórios e cômodos) - Inadequação fundiária
--	--	--

**Fonte: FJP 1995, 2010 e 2020.
Elaboração própria.**

Em termos quantitativos, as qualificações dos relatórios produziram em síntese os seguintes resultados:

Quadro 3 - Evolução do Déficit Habitacional no Brasil (1991-2022)

Déficit Habitacional	1991	2010	2016	2017	2018	2019	2022
Absoluto	4.886.858	6.490.000	5.768.482	6.068.566	5.973.218	5.964.993	6.215.313
Relativo em relação aos domicílios permanentes	14,05%	12,10%	8,50%	8,80%	8,50%	8,40%	8,30%

**Fonte: FJP, 1995; FJP, 2013; FJP, 2024
Elaboração própria**

Dois pontos se apresentam. O primeiro decorre de como os relatórios serão adaptados localmente. Conforme será disposto no item a seguir, a procedimentalidade da política habitacional exige a adequação local. Assim, aos estudos nacionais se somarão outros de caráter municipal, um deles é legalmente exigido pelo SNHIS e corresponde à elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (Brasil, 2005); ou outro, no caso de Belo Horizonte, decorre da política local que planeja suas ações por meio do Planos Globais Específicos – PGES (Belo Horizonte, 2014).

O segundo ponto, corresponde a uma primeira percepção sobre o jogo de linguagem encriptado. Afinal, as justificativas técnicas que reconhecem e exigem ação da Administração Pública, decorrem da compreensão ou caracterização de realidades espaciais pelo que elas não são, em vez de ser pelo que são. A metáfora de moradia que compreende o direito à moradia, faz com que espacialidades caracterizadas como aglomerados subnormais, periferias, déficit ou necessidades habitacionais oriente a política pública pelo sentido de transformação. Entretanto, esta transformação se faz por meio de representações urbanas que copiam uma idealidade (Sanín-Restrepo, 2014) que encontra referências em modelos “formais” de habitações e espaços urbanos. A idealidade (jurídica) da realização da política criaria sua territorialidade por meio de

uma “geoinstitucionalização” que tornará disponível e limitada um rol de ações específicas nesses espaços, como a procedimentalidade excepcional para a prática de remoções ou movimentação de populações conforme significados como interesse público são utilizados conforme demandas específicas da Administração Pública.

No jogo de linguagem encriptado será discutido durante todo o texto como os conceitos dispostos têm seus significados praticados nas políticas habitacionais. É razoável considerar que desde 1995 os relatórios técnicos que servem como motivação objetiva reconhecem a problematização das condições de moradia das populações brasileiras através da tentativa de se avaliar o universo da demanda entre os aspectos quantitativos e qualitativos. A princípio as caracterizações qualitativas não são problemáticas, pois decorrem de metodologias adequadas na tentativa de se compreender a dimensão da ausência de acesso à moradia adequada conforme as qualificações necessárias ao desenvolvimento humano (FJP, 2020).

Entretanto, o que pretendo discutir é como o jogo de linguagem encriptado usa os conceitos, significando-os de modo a produzir políticas públicas que não produzem efeitos coerentes àqueles apontados ou refletidos pelos subsídios técnicos destas políticas. No caso, os relatórios referentes às necessidades habitacionais há uma acumulada avaliação sobre quais seriam as necessidades em termos genéricos no país.

Conhecer a motivação material, é pertinente para explorar a elaboração do âmbito micro institucional das políticas habitacionais que foram (e são) desenvolvidas no Brasil. Afinal, a partir da década de 2010, ocorrerá no Brasil a retomada dos investimentos específicos em habitação por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, principal objeto desta tese.

Nos relatórios e estudos não está imediatamente descrito que as informalidades deveriam ser apagadas. Entretanto, ao serem compreendidas como inadequadas elas estarão sujeitas a políticas que as categorizam como tal e estabelecem uma normatividade pelo território que neutraliza a capacidade das pessoas que seriam atendidas pela política em escolherem ou realizarem o direito à moradia sobre formas diferentes daquelas que as políticas objetivam.

O significado do direito à moradia é condicionado à compreensão transcendental de como este direito deve ser usufruído pela população. Este é um ponto essencial neste trabalho, conforme será mais abordado nos itens a seguir, porque envolve o controle do jogo de linguagem do arranjo institucional, que oculta como e o que deve ser o direito à moradia por meio da procedimentalidade que organiza a política habitacional.

4.3.2 O outro lado da motivação: direito à moradia em normas

O direito à moradia tem um significado institucional imediatamente conectado ao âmbito micro institucional que compõe a política pública. Conforme exposto, irei apresentar como o direito à moradia está disposto neste âmbito micro institucional, logo, o procedimental que opera por meio dos textos legais.

No intuito de se conhecer como o direito à moradia é normatizado em termos formais, procurei identificar quais seriam os instrumentos normativos pertinentes à compreensão do direito à moradia em termos normativos para a Administração Pública. Trata-se, portanto, da delimitação do âmbito micro institucional que estará disponível aos arranjos institucionais das políticas habitacionais.

O âmbito micro institucional consiste na procedimentalidade das políticas habitacionais em caráter objetivo, logo normativo, que pode ser produzido pelo Poder Legislativo (hipótese habitual e precípua) e/ou pelo Poder Executivo. A Administração Pública legisla diretamente quando necessário regulamentar as ações que praticará diante das autorizações ou exigências recebidas por meio legal.

Dessa forma, explico que para delimitar o âmbito micro institucional foi preciso apurar quais são os marcos normativos que envolvem as políticas públicas habitacionais em maior ou menor influência, pois assim seria possível identificar qual ou quais conceitos de direito à moradia estão presentes e como eles são usados, portanto, significados.

Para tanto, organizei um levantamento baseado nas estratégias de Análise Temática derivadas da Análise de Conteúdo (Bardin, 1995; Sampaio, Lyacarião, 2021), em razão do suporte objetivo que esta permitiria para a identificação e exploração quantitativa dos marcos normativos, uma vez que o objetivo era conhecer o âmbito micro institucional para, em seguida, considerando a importância dos marcos presentes neste âmbito, analisar como se apresentam no jogo de linguagem.

O conhecimento do âmbito micro institucional é pertinente para a compreensão do jogo de linguagem por várias razões, dentre elas conhecer quais são usados ou ignorados nos arranjos institucionais, principalmente ao trazer como o Poder Judiciário influencia neste jogo, neutralizando ou sobrepondo certos significados.

Assim, a apuração de quais os instrumentos normativos seriam selecionados se deu primeiramente de forma ampla por meio de palavras-chaves disponíveis na base de informações do governo brasileiro e delimitadas ao tempo desta pesquisa (pós-1988).

A opção de pesquisa sobre o sítio do Planalto se deu em decorrência da amplitude da base de dados sobre marcos normativos, pois reúne os atos publicados em diário oficial tanto

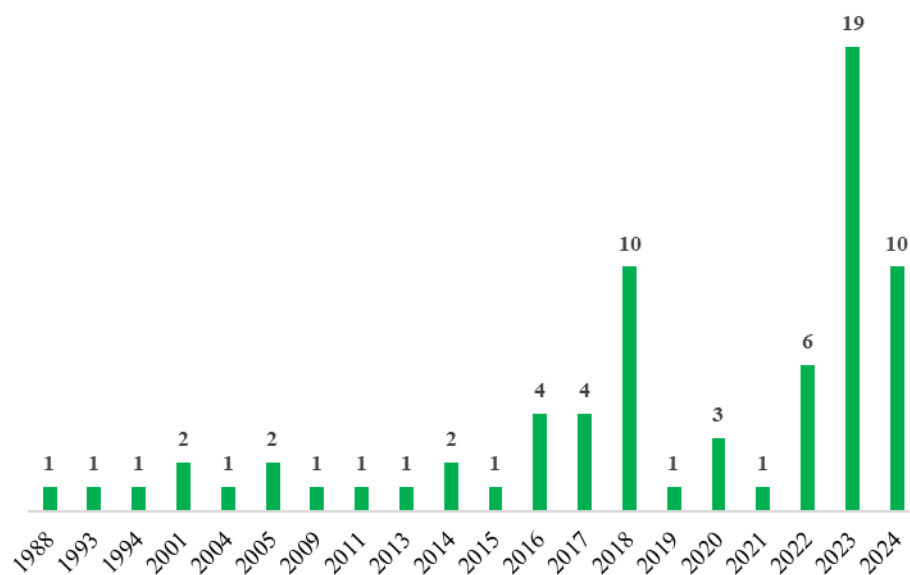
oriundos do Congresso Nacional, portanto leis, quanto produzidos pela própria Administração Pública no âmbito regulamentar (decretos e demais regulamentos).

Análises temáticas tem um primeiro momento de investigação para a formação do universo que será calibrado conforme a demanda da pesquisa. Uma das estratégias complementares foi ampliar a investigação às bases normativas dos órgãos da Administração Pública que atuam na seara habitacional, especificamente o Ministério das Cidades.

A partir da formação de uma ampla base normativa, apliquei a ela os objetivos de investigação sobre o uso do direito à moradia. Dessa forma, sistematizei a análise estruturada nas seguintes informações: origem, tipo, a presença da expressão direito à moradia, e a presença de expressões que são compreendidas complementares ao significado de direito à moradia e que decorrem da construção (pela própria Administração) do conceito de necessidades habitacionais.

Foram analisados 72 atos normativos entre o período 1988-2024, distribuídos temporalmente conforme indicado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Atos normativos selecionados entre 1988-2024



Fonte: Elaboração própria

O aumento de atos normativos a partir de 2018 traduz um pouco as mudanças políticas no país. Afinal, o retorno das políticas habitacionais foi sendo centralizada em torno do PMCMV no período de governos que se continuavam desde 2003. Assim, as administrações petistas foram regulamentando o programa ao mesmo que tempo que o implementavam, reconhecendo a necessidade de normatização.

Aliás, as adequações administrativas exigiram mudanças no PMCMV. Por exemplo, foi após o ciclo de demandas populares oriundas das “jornadas de junho de 2013”, que o PMCMV foi diversificado, passando a ter a possibilidade de ser executado por meio de movimentos sociais pela modalidade “Minha Casa, Minha Vida Entidades” – MCMV-E.

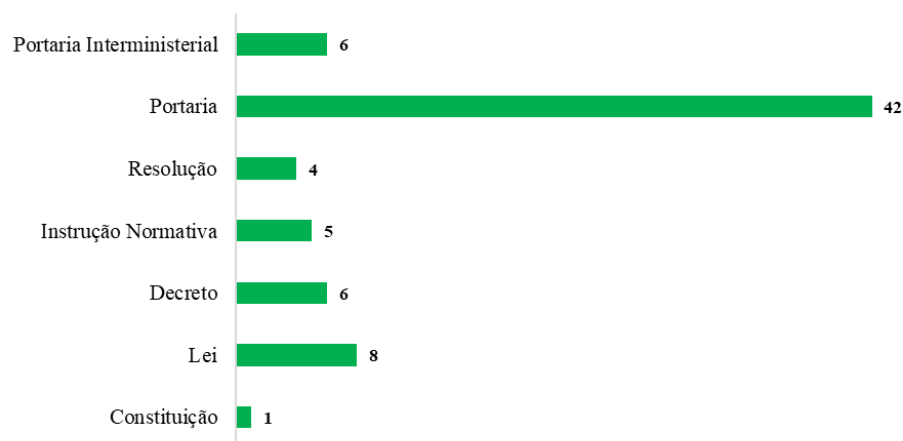
Se a suposta estabilidade ao lado do crescimento do programa explica a distribuição de atos normativos que envolvessem políticas habitacionais, de outro lado, duas outras conclusões podem ser inferidas do referido gráfico. A primeira delas corresponde a desarticulação das políticas habitacionais durante a década de 1990. O término do antigo BNH como principal política habitacional, foi substituída de forma pouco impactante.

A segunda corresponde as tentativas de requalificação do PMCMV dentro da nova orientação fiscal e política vivenciadas no país a partir de 2016. O ano de 2022, aliás, significou, apesar de breve, uma ruptura completa ao sistema do PMCMV, porque se deu a regulamentação do Programa Casa Verde Amarela, que apenas estabelecia linhas de financiamento disponíveis para empreendimentos imobiliários privadas que não se vinculavam à política pública específica. Dessa forma, foi uma retomada da década de 1990.

Entretanto, a partir de 2023, o novo governo petista traz suas marcas novamente. Entre elas o PMCMV. Dessa vez, o programa surge aproveitando seu histórico e assimilando internamente e normativamente elementos pertinentes que foram aprendidos ao longo de suas primeiras experiências. Assim, as modalidades para entidades do terceiro setor, assim como a oportunidade de autogestão e assistência técnica de interesse social já vieram em regulamentações imediatamente à conversão da medida provisória em lei.

Sobre os tipos de marcos normativos, observo que em grande maioria foram de caráter instrumental da própria Administração Pública, conforme exposto no gráfico a seguir.

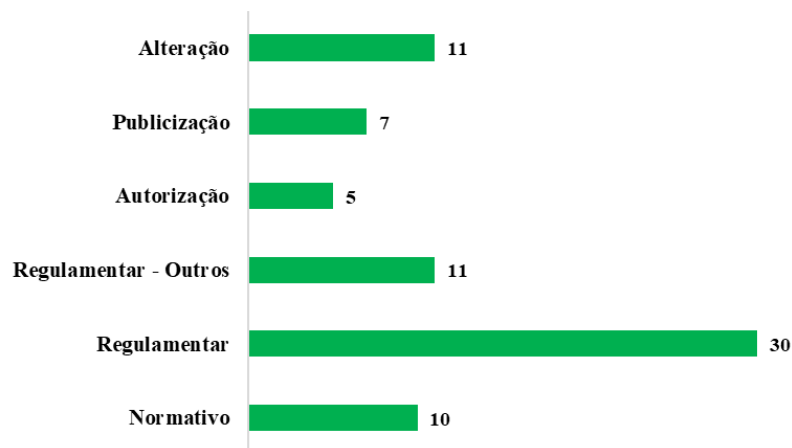
Gráfico 2 - Tipos de marcos normativos analisados



Elaboração própria

Sobre o conteúdo, os marcos normativos são de duas naturezas: legislativos ou administrativos. As leis são essencialmente normativas, porque genéricas, abstratas e universais. Os atos administrativos podem ter diversas finalidades e serem genéricos enquanto regulamentação de questões derivadas de lei ou podem se referir às relações com indivíduos. Identifiquei seis categorias para os conteúdos, conforme disposto no gráfico abaixo:

Gráfico 3 - Conteúdos dos marcos normativos analisados



Elaboração própria

Os marcos normativos categorizados como “alteração” correspondem aqueles que trazem alterações a outros vigentes, mas que não oferecem mudanças substanciais. Publicização corresponde aqueles atos nos quais a Administração torna público algum procedimento ou ação, como editais de cadastramento. Autorização corresponde a ato do Poder Público que confere autorização a outro ente público ou privado, no caso, autorizações para utilizar créditos do PMCMV.

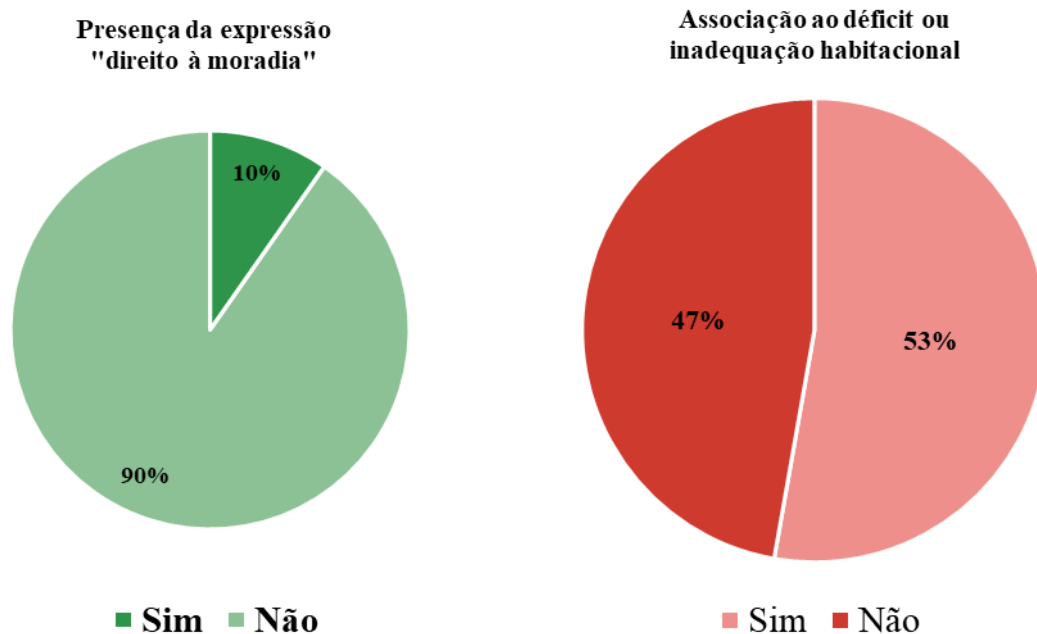
Os atos de regulamentação foram divididos em dois: regulamentar stricto sensu e regulamentar outros. O primeiro corresponde a atos que regulamentam especificamente as políticas habitacionais, portanto, atos que estabelecem regras gerais e normatizam procedimentalmente o programa. O “regulamentar – outros” incide sobre regulamentações internas às políticas, mas de importância tangencial, como por exemplo a organização do Comitê Gestor da Caixa Econômica Federal.

Por fim, os normativos correspondem aqueles oriundos do Poder Legislativo e, por óbvio, estabelecem normas e regras a serem atendidas e, eventualmente, regulamentadas pela Administração.

Os atos mais relevantes são os normativos e os regulamentares, não à toa, grande parte deles tratam diretamente sobre o direito à moradia ou indiretamente, porque regulamentam procedimentos para que a política atenda às necessidades habitacionais por meio da normatização de como o déficit e inadequação poderiam ser evitadas.

Sobre o direito à moradia, em termos quantitativos foi possível identificar que ele está presente em apenas 7 marcos normativos analisados (10%). No entanto, se verificada a associação aos significados do déficit e da inadequação habitacional, é possível perceber que todos os marcos normativos de caráter normativo/regulamentar se referem a elementos que compõem as motivações materiais para a política habitacional (Gráfico 4).

Gráfico 4 - Síntese quantitativa do significado de direito à moradia



Elaboração própria

O objetivo desta análise quantitativa foi verificar formalmente se as políticas habitacionais atendem aos requisitos ou critérios técnicos necessários. Afinal, como é comum se dizer no Brasil: grande parte de nossos problemas decorreriam da diferença entre leis que pegam e que não pegam. No entanto, como pretendo desenvolver, o problema da política habitacional, no que diz respeito a sua inefetividade, não se deve às ilegalidades, no sentido de ações desconformes pela Administração, mas, justamente da legalidade.

No próximo item discutirei qualitativamente o programa normativo do direito à moradia presente no âmbito micro institucional brasileiro.

4.3.3 Decisões judiciais e o direito à moradia

O significado de direito à moradia para políticas habitacionais não é apenas uma disposição dos textos normativos, porque dentro de um sistema normativo podem ser manipulados pelos agentes jurídicos que participam do jogo de linguagem nas políticas habitacionais.

Os agentes jurídicos são institucionalmente legitimados a realizar o controle de legalidade na e pela Administração Pública, eles podem estar dentro do Poder Judiciário, quando magistrados, ou fora, quando derivados do Poder Executivo exercendo suas funções conforme atribuição legal, por exemplo, integrantes do Ministério Público, Advocacias públicas ou Defensorias públicas.

Contudo, nesse momento interessa compreender como o direito à moradia é tratado pelo Poder Judiciário. Logo, diante de um conflito concreto, como os significados normativos anteriormente dispostos são utilizados pelo Poder Judiciário? É a partir desse questionamento que o exame de jurisprudências foi realizado.

Metodologicamente, cumpre destacar quatro aspectos das análises a seguir. O primeiro consiste no papel do Poder Judiciário em orientar previamente as ações da Administração Pública, isso porque essa Administração realiza controle interno de seus atos. Caso algum dispositivo ou questão já tenha recebido tratamento judicial, os agentes públicos tendem a se orientar pelo que previamente está consolidado. Ou seja, a Administração Pública, apesar de uma expressão do Poder Executivo, orienta-se pelos precedentes oriundos do Poder Judiciário. É um efeito da procedimentalização sobre o controle de legalidade que a Administração faz internamente (McCubbins, Noll, Weingast, 1987). Em termos normativos e operacionais, serão apontadas evidências de como decisões judiciais conformaram os textos normativos e suas concretizações em políticas habitacionais.

O segundo aspecto consiste na orientação metodológica para a busca e exame de jurisprudências. A pesquisa dirigiu-se às jurisprudências dos dois principais tribunais brasileiros: Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ). A primeira razão pela escolha inicial desses órgãos se dá pela competência geral. O STF avalia de forma definitiva questões constitucionais²⁹, logo, aquelas envolvendo o direito à moradia previsto no

²⁹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; (...) III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar

art. 6º da CF/88 podem ser levadas à Corte (Brasil, 1988). No caso do STJ³⁰, a competência envolve a aplicação das leis federais, e as políticas habitacionais se estruturam a partir de legislações federais, um exemplo é a Lei nº 11.124/2005 (Brasil, 1988). Ambos órgãos judicantes ocupam uma posição hierárquica simbólica, porque há uma tendência no campo jurídico que consiste na orientação judicial por precedentes, sendo que pela estrutura, quanto maior a posição hierárquica do órgão judicante, maior serão as possibilidades de os magistrados seguirem essa orientação. Ademais, apenas para fins elucidativos, considerando que a técnica jurídica é permeada de elementos técnicos muito específicos, explica-se previamente que os tribunais superiores detêm a legitimidade para emitir teses que possuem a finalidade de vincular e/ou orientar os demais órgãos judicantes.

O terceiro aspecto corresponde ao tipo de jurisprudência. Em razão do caráter condicionante, optou-se pela análise de acórdãos, logo decisões judiciais colegiadas em caráter definitivo-terminativo, ou seja, que costumam avaliar o mérito envolvido nos processos, estando menos suscetíveis a revisões e com maior efeito sobre os demais órgãos judicantes (Leal, 2011).

O quarto e último aspecto corresponde ao lapso temporal. As jurisprudências selecionadas tiveram como marco temporal a Emenda Constitucional (EC) nº 26/2000, em razão da constitucionalização direta do direito à moradia na CF/88. Oportunamente, cabe recuperar que em grande medida todas as legislações federais (apresentadas no item anterior) que configuram o arcabouço normativo das políticas habitacionais são supervenientes à referida EC, estando assim disponíveis aos controles tanto de constitucionalidade como aqueles

As decisões judiciais têm por finalidade auxiliar na compreensão do jogo de linguagem sobre o direito à moradia e como questões que envolvem sua fruição são condicionadas pelos agentes dominantes do campo jurídico. Bourdieu (2021) propõe que o campo não é algo fechado, ele pode sofrer maior ou menor influência externa por agentes de outros campos. Nesse sentido, as decisões judiciais estudadas pretendem apreender como o direito à moradia é compreendido pelo Poder Judiciário, considerando que na estrutura estatal, as decisões geradas

dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição. d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal. (Brasil, 1988)

³⁰ Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: (...) III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal. (Brasil, 1988)

por este poder condicionam às ações da Administração Pública e poderão funcionar sobre os demais agentes que poderão ser estimulados ou controlados por elas ³¹.

Foram analisados cento e setenta e cinco acórdãos (175) sendo oitenta (80) oriundos do STF e noventa e cinco (95) de origem do STJ. Para orientar a compreensão de como o direito à moradia é tratado entre ambos os órgãos, as decisões foram categorizadas conforme o tema e o mérito. Procurou-se manter tipologia similar para ambos os órgãos judicantes, com a finalidade de realizar oportuna comparação, no entanto os tribunais possuem competências distintas, o que gerou algumas diferenciações no levantamento das abordagens. Por exemplo, cabe ao STF julgar e analisar questões que envolvam a aplicação e controle de constitucionalidade, o que não ocorre ao STJ – por isso, questões envolvendo o direito à moradia de comunidades tradicionais, em razão das disposições constitucionais que envolvem o reconhecimento de terras indígenas ou demarcação de territórios quilombolas apenas aparecem no STF. O STJ, por sua vez, concentrará questões contratuais e empresariais relacionados ao direito à moradia, como conflitos envolvendo os meios de financiamento e a efetivação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

4.3.3.1 O direito à moradia no STF

O direito à moradia foi identificado em oitenta (80) acórdãos do STF dentro do lapso temporal definido (pós-2000). A análise do conteúdo dos acórdãos permitiu a categorização das decisões proferidas, procurando perceber quais são as finalidades dadas ao significado do direito à moradia pela corte constitucional.

Foram definidas nove categorias organizadas como abordagens sobre o direito à moradia em razão desse ser objeto de algum conflito judicial. As categorias estão dispostas no quadro a seguir:

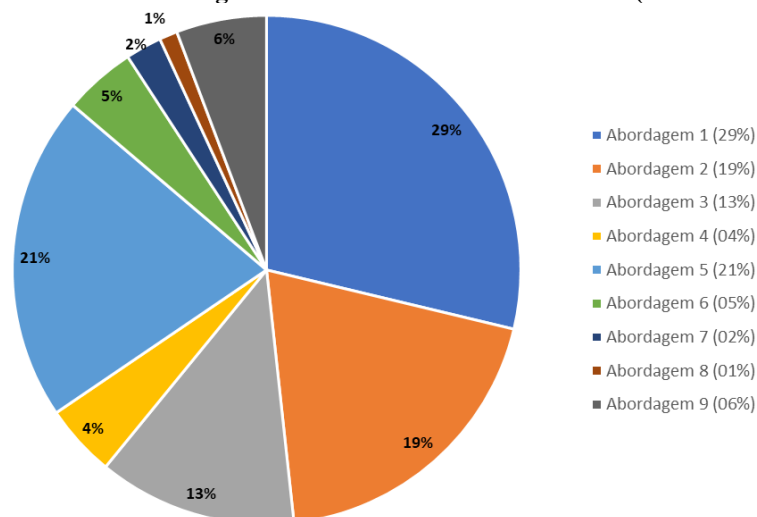
³¹ Será analisado ainda, uma distinção interessante que ocorre nas decisões sobre o direito à moradia exercido em ocupações urbanas. Para o Poder Judiciário ocupações em áreas privadas quando contestadas são atos antijurídicos e que não geram direitos. Apenas aquelas que derivam de forma pacífica e inoponível durante os prazos para usucapião, desde que em áreas privadas, poderão ser consideradas como um direito e não uma ação antijurídica.

Quadro 4 - Síntese das abordagens do direito à moradia pelo STF (2000-2023)

Abordagem	Descrição
1	Procedimental: decisões sobre o direito à moradia que não o abordaram no mérito. Tinham como objeto o direito à moradia, mas por alguma questão ou requisito procedimental (não preenchimento de requisitos para apreciação do STF, por exemplo), não tinham o mérito do conflito analisado.
2	(Im)penhorabilidade do bem de família do fiador: decisões que tem como objeto a discussão da proteção ou não do bem de família, em razão de execuções contra fiadores em contratos de locação comercial ou residencial. Envolvem a Tese 295 do STF.
3	Ação de Descumprimento Fundamental (ADPF) nº 826: a ADPF nº 826 corresponde à suspensão dos despejos durante o período de calamidade pública pela pandemia do Coronavírus.
4	Posse e mera detenção: decisões sobre as quais o direito à moradia é discutido diante das funções sociais da posse e propriedade e a posse precária ou mera detenção.
5	Função social da propriedade e controle de mérito sobre a Administração Pública: decisões sobre conflitos nos quais o direito à moradia é analisado em relação à função social da propriedade, proteção ambiental e a possibilidade do Poder Judiciário exercer controle de mérito sobre a Administração Pública.
6	Comunidades tradicionais: decisões referentes aos processos de reconhecimento e demarcação fundiária de terras indígenas ou quilombolas
7	O uso da Usucapião: decisões sobre a efetivação da aplicação do instituto da usucapião, em razão de limitação administrativa.
8	Aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017: conflitos envolvendo a constitucionalidade ou não da aplicação do novo Marco da Regularização Fundiária
9	Outros: casos diversos que envolvem direito à moradia, mas não tem importância direta ao trabalho. Por exemplo, decisões que envolvam a aplicação do auxílio moradia.

Elaboração Própria

O Gráfico 5 aponta a proporção das abordagens do significado do direito à moradia no STF no período 2000-2023.

Gráfico 5 - Abordagens sobre direito à moradia no STF (2000-2023)

Elaboração Própria

A abordagem 1 relaciona-se às decisões proferidas que se fundamentaram em aspectos procedimentais que afastavam a possibilidade de o STF julgar o caso, geralmente referenciadas

em súmulas do tribunal que determinam requisitos de admissibilidade ao STF, como por exemplo essa decisão:

1. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Aluguel social. 4. Necessidade de revolvimento do acervo fático-probatório dos autos. Incidência das Súmulas 279 do STF. 5. Ausência de argumentos suficientes a infirmar a decisão recorrida. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. Verba honorária majorada em 10%. (BRASIL, 2019)

A abordagem 2 trata da impenhorabilidade do bem de família, contudo, as decisões proferidas pelo STF passam pela Tese 295, na qual o tribunal firmou tese sobre a constitucionalidade da possibilidade do bem de família de fiador oferecido pelo devedor ser objeto de execução em caso de ofertado em garantia sobre contratos de locação. Dispõe a Tese 295:

É constitucional a penhora de bem de família pertencente a fiador de contrato de locação, em virtude da compatibilidade da exceção prevista no art. 3º, VII, da Lei 8.009/1990 com o direito à moradia consagrado no art. 6º da Constituição Federal, com redação da EC 26/2000. (Brasil, 2010)

Inicialmente a abordagem 2 pode parecer estritamente técnica sobre processos de execução. Contudo, cabe ponderar pelos argumentos trazidos pelas ministras e ministros que inicialmente culminaram na edição da Tese 295, referente às locações residenciais e depois por meio de um julgamento relatado pelo ministro Alexandre de Moraes foi estendido também às locações comerciais. Refiro-me à compreensão que seria constitucional o bem de família ser dado em garantia em contratos de locação, porque as garantias têm a finalidade de baratear o custo dos aluguéis, tendo em vista que a ausência de garantias poderia encarecer os contratos de aluguéis, pois eles precisariam recorrer a outras garantias financeiras supostamente mais onerosas. Os ministros que formaram maioria para a edição da Tese 295 não apresentaram nenhum argumento fático, apenas a presunção com base num modelo teórico da economia liberal ortodoxa sobre o equilíbrio dos preços.

Em decisão superveniente, o STF qualificou o entendimento da Tese 295 nos seguintes termos:

(...) 6. A proteção à moradia, invocada pelo recorrente, não é um direito absoluto, devendo ser sopesado com (a) a livre iniciativa do locatário em estabelecer seu empreendimento, direito fundamental também expressamente previsto na Constituição Federal (artigos 1º, IV e 170, caput) e (b) o direito de propriedade com a autonomia de vontade do fiador que, de forma livre e espontânea, garantiu o contrato. 7. Princípio da boa-fé. Necessária compatibilização do direito à moradia com o direito de propriedade e direito à livre iniciativa, especialmente quando o detentor do direito, por sua livre vontade, assumiu obrigação apta a limitar sua moradia. 8. O

reconhecimento da impenhorabilidade violaria o princípio da isonomia, haja a vista que o fiador de locação comercial, embora também excepcionado pelo artigo 3º, VII, da Lei 8.009/1990, teria incólume seu bem de família, ao passo que o fiador de locação residencial poderia ter seu imóvel penhorado. (Brasil, 2022)

Nesse caso a constituição do bem de família, que teria por finalidade proteger o direito à moradia de ser constrangido por dívidas, é afastado para garantir ou promover a proteção aos contratos de locação, que, por sua vez, de acordo com a lógica empreendida na jurisprudência do STF, promoveriam o direito à moradia pela oferta de contratos menos onerosos. Firmou-se entendimento, portanto, que são as garantias aos contratos que promovem o direito à moradia, se permitida nesses contratos a penhorabilidade do bem de família (Brasil, 2002).

Conforme apresentado no item anterior, é possível compreender essa abordagem jurisprudencial como uma forma de neutralização do significado de direito à moradia como proteção da moradia em caráter subjetivo como previsto nos termos do art. 6º da CF/88 ou do art. 4º do SNHIS, por um significado de direito à moradia que viabiliza a segurança financeira dos credores. Logo, a encriptação do poder ocorre pela hierarquização do direito de propriedade sobre o direito à moradia, com a finalidade de se proteger o credor (Sanín-Restrepo, 2016).

A abordagem 3 está relacionada ao julgamento da ADPF nº 828 que apreciou o requerimento de suspensão dos despejos durante a pandemia do coronavírus. A ADPF foi ajuizada em 15 de abril de 2021. O ajuizamento da ADPF nº 828 foi motivado pelo crescimento em 330%³² das remoções forçadas no Brasil.

Na ocasião, o significado de direito à moradia sobressaiu às relações contratuais de locação ou outras que ensejassem a perda da detenção ou posse das famílias que tivessem contra elas decisões de remoção forçada (despejo). Contudo, medida cautelar foi proferida apenas em 1 de dezembro de 2021, sendo referendada no tribunal pleno em 31 de dezembro de 2021. O STF, portanto, decidiu sobre a questão apenas após a aprovação da Lei Federal nº 14.216/2021 que suspendeu as remoções forçadas de imóveis urbanos ocupados por famílias ou coletivamente no período da pandemia. Logo, o STF ofereceu julgamento posterior à legislação que determinou a suspensão.

A abordagem 4 é fundamental para a compreensão do enquadramento do significado do direito à moradia sobretudo contra ou sobre ocupações urbanas que ocorram em áreas públicas, porque se baliza no entendimento que a ocupação de áreas públicas, por elas serem públicas, não constituem posse, mas detenção. Conforme reafirma o relator no acórdão: “A ocupação

³² Informações no site da Organização Não Governamental “Campanha Despejo Zero”: <https://www.campanhadespejzero.org/>

irregular de terra pública possui natureza precária e não induz a posse. É mera detenção, em atenção ao princípio da indisponibilidade do patrimônio público” (Brasil, 2020, p. 3)

Nesse sentido, adianto considerações da subseção seguinte, observando como o jogo de linguagem pode ser encriptado por meio de como significados são usados por agentes privilegiados. Neste caso, significados oriundos do direito civil neutralizariam políticas habitacionais; pois a abordagem 4 dificulta ou inviabiliza a aplicação de institutos como a concessão de uso especial para fins de moradia. Aliás, adianta-se que essa abordagem é recorrente nas decisões do STJ.

A abordagem 5 corresponde à intervenção direta do Poder Judiciário sobre a Administração Pública, em razão de gerar obrigação de fazer ao Poder Executivo local. Essa obrigação consiste na remoção de ocupações em áreas de risco ou preservação ambiental conjugada à consequente inclusão em políticas habitacionais, nos seguintes termos:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA. IMÓVEL PÚBLICO. OCUPAÇÃO IRREGULAR. INÉRCIA DO PODER PÚBLICO. DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA. APLICABILIDADE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. NÃO CONFIGURAÇÃO. PRECEDENTES. 1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais. 2. O exercício do poder de polícia de ordenação territorial pode ser analisado a partir dos direitos fundamentais, que constituem, a toda evidência, o fundamento e o fim da atividade estatal. 3. Na presença de instrumentos do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01) para efetivar as diretrizes constitucionais, é razoável exigir do poder público medidas para mitigar as consequências causadas pela demolição de construções familiares erigidas em terrenos irregulares. 4. Diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la. 4. Agravo regimental a que se nega provimento (Brasil, 2019c)

A abordagem 6 consiste em decisões exclusivas ao STF em razão de exame de constitucionalidade sobre a efetivação dos direitos constitucionais de comunidades tradicionais. Quando envolvidas as comunidades indígenas ou quilombolas, o STF tem proferido decisões que considerem a importância de se efetivar o direito à moradia pela regularização fundiária conforme os trâmites legais exigidos e as possibilidades de conferir maior eficiência e efetividade, conforme exposto no seguinte julgado:

(...) 3. Revela-se de importância ímpar a promoção de regularização fundiária nas terras ocupadas de domínio da União na Amazônia Legal, de modo a assegurar a inclusão social das comunidades que ali vivem, por meio da concessão de títulos de propriedade ou concessão de direito real de uso às áreas habitadas, redução da

pobreza, acesso aos programas sociais de incentivo à produção sustentável, bem como melhorando as condições de fiscalização ambiental e responsabilização pelas lesões causadas à Floresta Amazônica. 4. O artigo 4º, §2º da Lei nº 11.952/2009 vai de encontro à proteção adequada das terras dos remanescentes de comunidades quilombolas e das demais comunidades tradicionais amazônicas, ao permitir interpretação que possibilite a regularização dessas áreas em desfavor do modo de apropriação de território por esses grupos, sendo necessária interpretação conforme aos artigos 216, I da Constituição e 68 do ADCT, para assegurar a relação específica entre comunidade, identidade e terra que caracteriza os povos tradicionais. 5. Exige interpretação conforme à Constituição a previsão do artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, ao dispensar a vistoria prévia nos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, a fim de que essa medida de desburocratização do procedimento seja somada à utilização de todos os meios eficazes de fiscalização do meio ambiente, como forma de tutela à biodiversidade e inclusão social dos pequenos proprietários que exercem cultura efetiva na área. (Brasil, 2009a).

A abordagem 7, por sua vez, decorre de decisões que avaliam constitucionalmente o instituto da usucapião. Nesse caso, o STF apreciou em Repercussão Geral a aplicação da usucapião a despeito da legislação local sobre parcelamento, uso e ocupação do solo em área urbana. Logo, mesmo sendo essas questões de competência local, o STF em decisão vinculante conferiu prioridade ao exercício do direito à moradia pela aquisição da propriedade, por meio da fixação da tese 815:

Preenchidos os requisitos do art. 183 da Constituição Federal, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote). (Brasil, 2015)

Por fim, as duas últimas abordagens que referem-se incidentalmente ao direito à moradia, uma vez que o tratamento conferido à abordagem 8 sobre a constitucionalidade da Lei Federal nº 13.465/2017 corresponde à cobrança de taxas condominiais nos condomínios de lotes e a abordagem 9 são outros casos que não tratam diretamente do direito à moradia, mas sobre ele em casos específicos e que não fazem parte do escopo da pesquisa, como o pagamento de auxílio moradia aos integrantes e servidores do Poder Judiciário.

4.3.3.2 O direito à moradia no STJ

O STJ apresenta mais decisões referentes ao direito à moradia no lapso temporal pesquisado, ao todo foram identificados noventa e cinco (95) julgados. Em razão da diferença de competência entre os tribunais, as abordagens sofreram algumas alterações.

A partir da análise das jurisprudências identifiquei sete (7) abordagens sobre como o direito à moradia é utilizado nas decisões, sendo mais recorrente questões envolvendo conflitos

familiares sobre bem de família ou execução sobre o bem de família por outras razões além das dívidas sobre locações.

A síntese das abordagens presentes no STJ está presente no quadro abaixo.

Quadro 5 - Síntese das abordagens do direito à moradia pelo STJ (2000-2023)

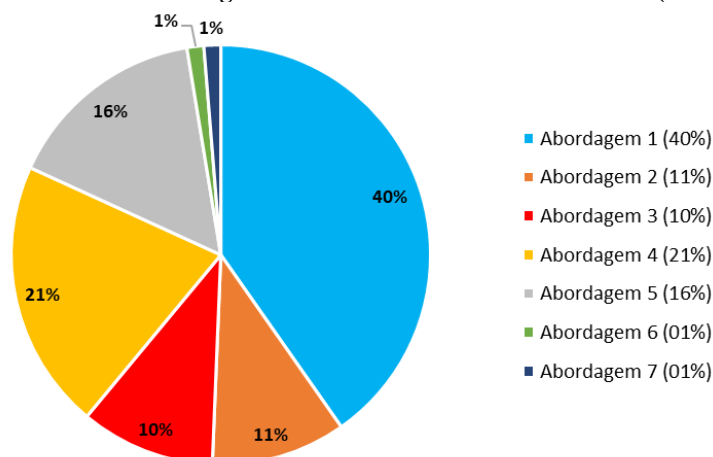
Abordagem	Descrição
1	Procedimento: decisões sobre o direito à moradia que não o abordaram no mérito. Tinham como objeto o direito à moradia, mas por alguma questão ou requisito procedimental (não preenchimento de requisitos para apreciação do STJ, por exemplo), não tiveram o mérito do conflito analisado.
2	Penhorabilidade do bem de família do fiador: questões relacionadas à possibilidade de afastamento da impenhorabilidade do bem de família em razão de execução em contratos de locação residencial ou comercial
3	Impenhorabilidade do bem de família: questões nas quais dívidas de natureza diversa e que não podem afastar o bem de família, prevalecendo o direito à moradia dos devedores
4	Função social da propriedade, da posse e o interesse público: questões relacionadas às ocupações em bens públicos e que colocam em conflito o uso para moradia e o interesse público sobre o bem ocupado
5	Relações civis: em razão da competência do STJ, questões relacionadas ao bem de família envolvendo conflitos em sucessões comerciais e familiares
6	Serviços públicos: questões relacionadas à continuidade de serviços públicos em loteamentos irregulares
7	Outros: questões envolvendo o direito à moradia em conflitos sobre direitos de servidores públicos.

Fonte: Elaboração própria

A presença e distribuição das abordagens no STJ estão dispostas conforme apresentado no Gráfico 2.

As abordagens 1, 2, 3, 5 e 7 se assemelham às dispostas no STF. E, novamente, cumpre destacar como questões procedimentais ocupam e determinam decisões no STJ, afinal, por larga maioria é a principal abordagem presente. Logo, em termos genéricos, ambos os tribunais procuram resolver as questões judicializadas por meio de aspectos procedimentais.

Contudo, é sobre a Abordagem 4 que se deve aprofundar, pois é dela que importantes significados associados à posse e propriedade impactam o direito à moradia ou políticas sobre o direito à moradia.

Gráfico 6 - Abordagens sobre o direito à moradia no STJ (2000-2023)

Fonte: Elaboração própria

O principal significado promovido pela técnica jurídica nas decisões judiciais é a oposição entre posse/detenção e posse/propriedade. Do ponto de vista jurídico, os bens públicos são inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis (Brasil, 1988 e 2002). Dessa forma, qualquer ocupação sobre imóveis públicos é considerada detenção e a detenção, conforme a técnica jurídica reconhece, a partir do Código Civil, não enseja posse (Pires, 2022). E sem posse não há como, por exemplo, aplicar a Concessão de Uso Especial para Moradia. Trata-se de um uso retórico, pois o fundamento da CUEM, é a posse em bem público, contudo, tanto o STF como o STJ, consolidaram jurisprudências que posse de bem público é “mera detenção”. Neutralizou-se, portanto, a possibilidade de aplicação do instrumento, dependendo de alguma mudança jurisprudencial.

A função social da posse é desqualificada no contexto da posse precária ou mera detenção. A posse enseja indenização diferente e inferior à propriedade, porque quando alvo de desapropriação, o domínio, logo título de propriedade é muito mais valorizado do que a posse, a qual é indenizada apenas pelas benfeitorias (Pires, 2022). Ademais, as indenizações para proprietários não consideram se a propriedade que gera a indenização, cumpre ou não função social. Ou seja, o valor apurado é de mercado, criando-se uma distorção ou impondo-se como “justa indenização prévia” apenas o significado de valor de mercado aos imóveis (Souza, 2016) Considero essa questão, pois conforme exposto no Gráfico 6, as indenizações aos possuidores (que jurisprudencialmente são entendidos como detentores) se tornam estratégia da política habitacional – afinal, o custo envolvido em termos globais pode ser maior, mas em termos individuais, logo por domicílio, é menor (Belo Horizonte, 2012).

Essa conclusão, aliás, reforça a preponderância do princípio da eficiência como um cálculo utilitarista em termos de custo-benefício pelas bases da sustentabilidade econômico-

financeira nos termos de mercado (Dias, 2003), pois tendo em vista o valor inferior das posses, as políticas de remoção ou reassentamento se tornam menos dispendiosas e, por isso, mais “eficientes” à Administração Pública. Será apontado à frente como é possível identificar o aumento do uso pela Administração, da estratégia de se indenizar apenas a posse.

4.4 Leitura institucional: uma ideia de simulacro

Na subseção anterior apresentei um panorama quantitativo acerca da presença do direito à moradia, com a finalidade de identificar se há um conceito normativo que é utilizado (significado) pela Administração Pública, considerando a capacidade de normatização da própria Administração e do que está disposto em termos legislativos. Logo, expus um panorama do âmbito micro institucional.

A partir do levantamento, abordarei como os textos normativos expõem em caráter institucional um significado de direito à moradia que será utilizado para promoção das políticas habitacionais em âmbito federal, para, em seguida, problematizar como este significado presente no arranjo institucional é utilizado na encriptação do jogo de linguagem (Sanín-Restrepo, 2023).

Assim, neste item faço uma leitura jurídica com base no âmbito micro institucional sobre o significado do direito à moradia. Justifico-a em decorrência de ser este o significado disponível aos agentes que elaboram, promovem ou participam de alguma forma do arranjo institucional da política habitacional.

A política habitacional, conforme disposto no inciso IX do art. 23³³ da CF/88 são consideradas de competência comum, logo compartilhadas por todos os entes federativos (Brasil, 1988). A União estabelece regras gerais, podendo praticar políticas específicas e os demais entes tem autonomia para exercerem com políticas e regulamentações próprias, desde que de forma coerente às regras gerais dispostas em âmbito federal (Almeida, 2010). Por esta razão, será conferida maior importância legislações federais pela função estruturante no sistema legislativo.

Normativamente o direito à moradia compreende o rol de direitos sociais nos termos do art. 6º da CF/88, entretanto, seu entendimento pode ser compreendido por meio de uma leitura

³³ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Brasil, 1988).

ampliada ou integrada de outras disposições constitucionais, entre elas os incisos XXIII e XIV do art. 5º e os arts. 182, 183, 184 e 186 da CF/88 (Brasil, 1988).

A associação com estes dispositivos constitucionais e outros normativos estão dispostos na Figura 1. No texto constitucional, assim como em demais legislações, não se define diretamente o que é o direito à moradia, mas o que é considerado promover um direito à moradia, a partir de políticas públicas, por isso a leitura ampliada supramencionada é adequada à conceituação que será oferecida.

A primeira legislação complementar ao significado *stricto sensu* de direito à moradia seria a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. O art. 2º do Estatuto da Cidade, ao dispor da moradia como uma função social da cidade, a vincula à função social da propriedade. Sendo a moradia uma função social da cidade, o Estatuto dispõe para seu cumprimento o uso dos instrumentos de políticas urbanas (Brasil, 2001).

Todavia, é importante ponderar como as tendências da Administração Pública podem reconfigurar os significados associados ao direito à moradia, ao implicar significados de outras legislações, como o Código Civil conforme será apontado a seguir.

O segundo marco normativo corresponde à Lei Federal nº 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), estabelece a estrutura organizacional para o financiamento das políticas habitacionais no país. O artigo 5º estabelece a composição do SNHIS compreendendo órgãos (colegiados, como o Conselho das Cidades) e entidades da Administração Pública ou da sociedade civil organizada (incisos VII do art. 5º). No que diz respeito ao significado do direito à moradia, a legislação o qualifica no art. 4º, incisos I e III como vetor de combate às desigualdades sociais, vinculando-o às funções sociais da cidade e à função social da propriedade, que seriam os fundamentos para coibir a especulação imobiliária, tornando possível o acesso à terra para todos (Brasil, 2005).

O SNHIS estabelece um instrumento financeiro para a viabilização das políticas habitacionais: o Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social (FNHIS), que tem um rol delimitado para aplicação de recursos, conforme dispõe o artigo 11 (Brasil, 2005). Sobre o SNHIS, por fim, cumpre destacar um importante dispositivo que vincula a adesão ao sistema ao planejamento territorial local, conforme disposto no §2º do art. 11 e no artigo 12. Ou seja, a princípio, a determinação legal exige para o compartilhamento e acesso aos recursos que os municípios interessados, planejem as políticas habitacionais adequando a oferta e demanda de unidades habitacionais por meio do PLHIS (art. 12, inciso III) (Brasil, 2005). Resgata-se, como apresentado na seção 1, que essa vinculação da elaboração do PLHIS para o acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi uma das ações responsáveis

pelo crescimento significativo da presença de municípios com esse instrumento de planejamento (IBGE, 2012 e IBGE, 2022).

A terceira legislação pertinente seria a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Aponta-se que o PMCMV tem dois momentos. O primeiro iniciado com sua criação pela Lei Federal nº 11.977/2009 também ocasionado por dois eventos em termos normativos pertinentes, o primeiro foi a revogação parcial a respeito das regras de regularização fundiária e o segundo foi a substituição no âmbito federal do PMCMV em revogação tácita pelo programa Casa Verde Amarela. O segundo momento do PMCMV consiste em sua recuperação recente, sendo relançado em fevereiro de 2023 por meio da Medida Provisória nº 1.162/2023.

No debate que se começa interessa apresentar os significados presentes no PMCMV e que serão expostos no jogo de linguagem nos termos discutidos neste trabalho. Observa-se que o PMCMV³⁴ é uma legislação extensa, oriunda de uma discussão pretérita durante os anos de 2003 a 2009, referente à proposta de uma legislação de responsabilidade territorial e regularização fundiária, sintetizada pelo Projeto de Lei nº 3.057/2000 (Brasil, 2007). Direcionada para também promover a provisão de novas unidades habitacionais e não apenas a regularização fundiária, a Lei Federal nº 11.977/2009 deu início ao maior programa habitacional brasileiro que teve como foco a construção de novas unidades habitacionais.

O PMCMV compreende o significado de direito à moradia a partir de dois programas³⁵ que articula: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) entre os arts. 4º a 10, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) entre os arts. 11 a 13. Ambos, os programas têm por finalidade a promoção do direito à moradia pela oferta de novas unidades habitacionais por meio da construção, aquisição ou reforma de imóveis, conforme expõe a redação vigente do art. 1º da referida lei (Brasil, 2009).

Pondero, contudo, que o PMCMV sofreu alterações ao longo de sua vigência. A primeira mudança refere-se à revogação expressa sobre as regras de regularização fundiária disponíveis à construção de novas unidades habitacionais. Esta revogação expressa se deu pelo advento da Lei nº 13.465/2017. A segunda alteração significativa se deu, de certa forma, por meio da

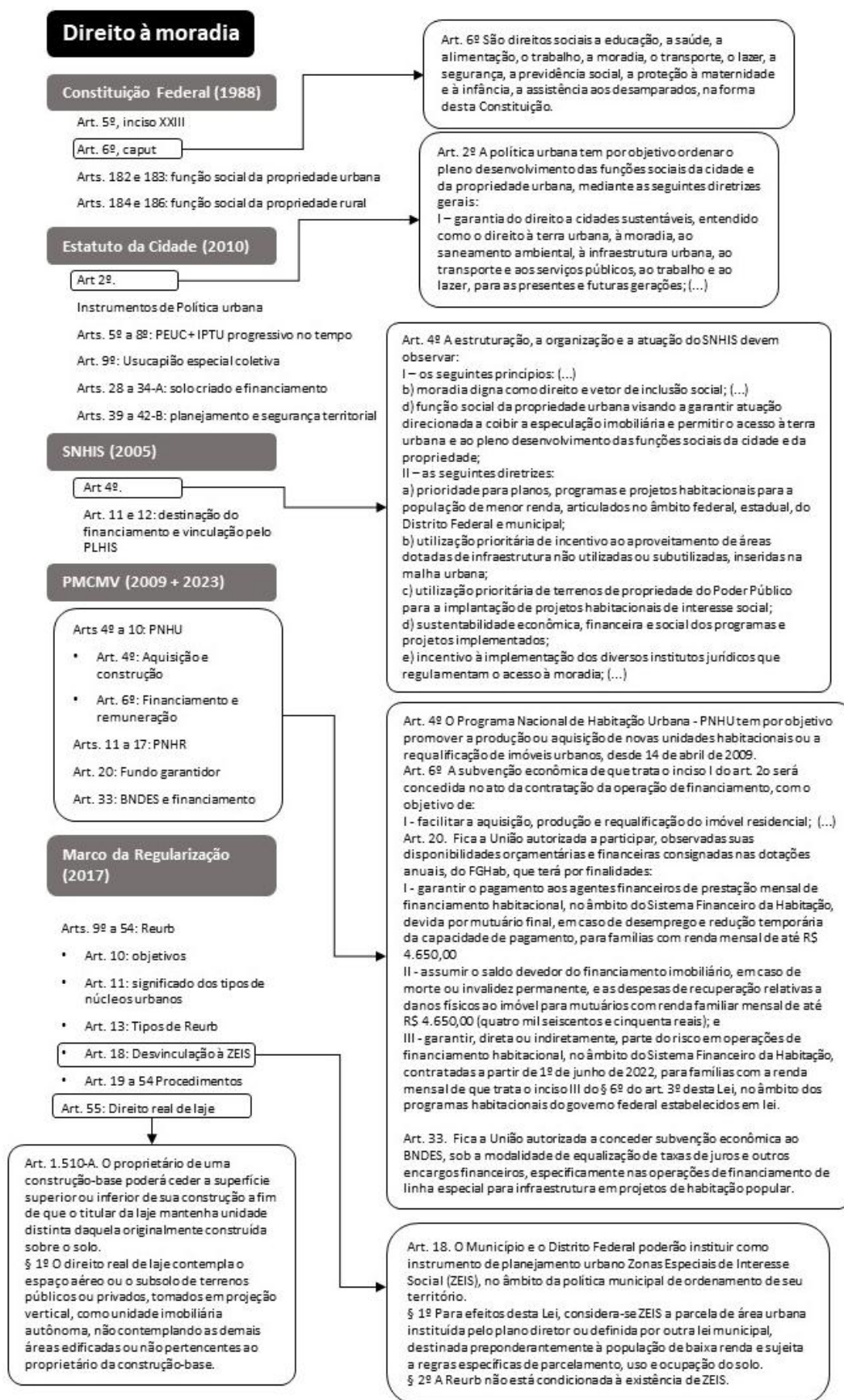
³⁴ Sobre o PMCMV, inicialmente optei pela manutenção da análise a partir da lei original do programa, porque a tese é elaborada em momento no qual a nova redação do PMCMV foi publicada. Logo, ainda não é possível observar quais resultados práticos a inovação normativa trará ao programa. Entretanto, ao longo deste capítulo, trarei algumas observações acerca da nova legislação no intuito de apontar como, apesar de nova, não se reflete como uma novidade que altere o que a primeira versão do programa proporcionou, pois conceitualmente parte das mesmas premissas.

³⁵ Destaco que a regularização era um programa dentro do Minha Casa, Minha Vida, entretanto, com o Marco da Regularização Fundiária, sua regulamentação foi deslocada à Lei nº 13.465/2017.

revogação tácita do PMCMV, em razão da criação da Programa Casa Verde Amarela, que será tratado a seguir. A terceira se deu com o retorno do programa com o advento da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Menciono estas alterações porque as analisarei com base na influência de outras legislações ao significado normativo do direito à moradia nas políticas habitacionais estudadas nesta tese.

Um significado normativo não se dá exclusivamente pela literalidade dos textos legais; afinal, com referência ao jogo de linguagem, serão as finalidades conferidas aos textos que concretizarão os significados dispostos. E neste jogo de linguagem (Wittgenstein, 2014) deve-se observar a influência de outros textos normativos que direcionarão os significados de direito à moradia, sobretudo na elaboração de políticas habitacionais e explicam concomitantemente diversos direcionamentos jurisprudenciais, que serão analisados a seguir.

Figura 1 - Síntese do direito à moradia



A primeira legislação pertinente para condicionar o direito à moradia é a Lei Federal nº 10.461, de 2002 – Código Civil. Promulgada um ano após o Estatuto da Cidade, o Código Civil expõe os institutos da posse e propriedade, que influenciam diretamente ao uso e finalidade do direito à moradia em/pelo âmbito normativo (Quadro 6).

Quadro 6 - Síntese da Posse e Propriedade no Código Civil

Posse
<p>Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.</p> <p>Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto.</p> <p>Art. 1.198. Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas. Parágrafo único. Aquele que começou a comportar-se do modo como prescreve este artigo, em relação ao bem e à outra pessoa, presume-se detentor, até que prove o contrário.</p> <p>Art. 1.204. Adquire-se a posse desde o momento em que se torna possível o exercício, em nome próprio, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade.</p> <p>Art. 1.205. A posse pode ser adquirida: I - pela própria pessoa que a pretende ou por seu representante; II - por terceiro sem mandato, dependendo de ratificação.</p> <p>Art. 1.200. É justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária.</p> <p>Art. 1.201. É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa.</p>
Propriedade
<p>Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. §1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. §2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. §3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. §4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. §5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.</p> <p>Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário.</p> <p>Art. 1.232. Os frutos e mais produtos da coisa pertencem, ainda quando separados, ao seu proprietário, salvo se, por preceito jurídico especial, couberem a outrem.</p>

**Fonte: BRASIL, 2002.
Elaboração própria.**

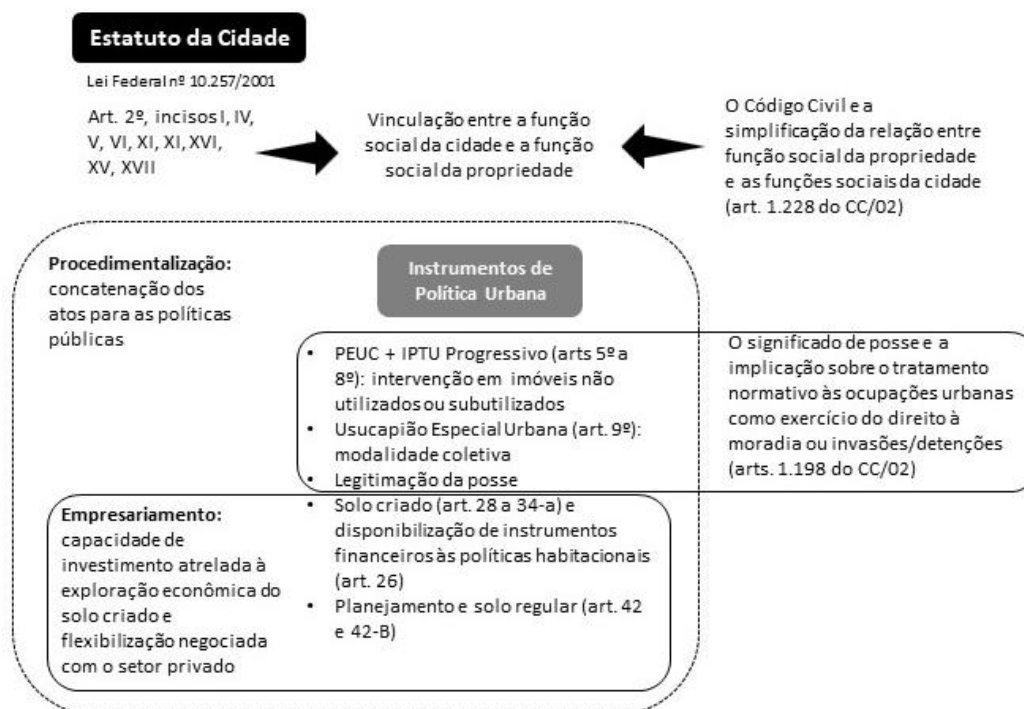
O Brasil já possuía legislação civil, afinal, o primeiro Código Civil é do ano de 1916. Sempre foi a principal legislação utilizada sobre quaisquer questões privadas. Entretanto, o que

busco apontar consiste apenas em como a legislação civilista irá incorporar e, conseqüentemente, permitir a requalificação de significados externos a ela, servindo como argumento à neutralização conforme explorarei no Capítulo 4.

Os sentidos normativos destes institutos serão importantes para compreensão de como as políticas habitacionais poderão ser manuseadas pelos agentes para neutralizar dimensões propostas do direito à moradia no próprio arcabouço legal. A Figura 2 sintetiza a articulação que se vislumbrará pelos significados presentes no Estatuto da Cidade e no Código Civil, pois os instrumentos de políticas urbanas serão conformados pela legislação civil.

Na disputa por um significado de direito à moradia, há outro disputado pelos movimentos sociais e que também encontra um uso jurídico: a ocupação. O instituto da posse diferencia a posse de boa-fé à detenção, que corresponde à conservação da posse em dependência de alguém (Quadro 6). Essa definição é pertinente, pois será por meio dela que ocupações urbanas em áreas públicas serão questionadas pelas administrações locais e pelo Poder Judiciário como invasões ou “mera detenção”, tornando possível afastar a aplicação de instrumentos de políticas urbanas criados com a finalidade de efetivar o direito à moradia (IPEA, 2016).

Figura 2 - Estatuto da Cidade e CC/02: articulação e tendências da Administração



Fonte: Brasil, 2001 e Cassese, 2012
Elaboração própria

Na disputa por um significado de direito à moradia, há outro disputado pelos movimentos sociais e que também encontra um uso jurídico: a ocupação. O instituto da posse diferencia a posse de boa-fé à detenção, que corresponde à conservação da posse em dependência de alguém (Quadro 6). A definição é pertinente, pois será por meio dela que ocupações urbanas em áreas públicas serão questionadas pelas administrações locais e pelo Poder Judiciário como invasões ou “mera detenção”, tornando possível afastar a aplicação de instrumentos de políticas urbanas criados com a finalidade de efetivar o direito à moradia (IPEA, 2016). Esse fato é comum sobre os instrumentos da usucapião especial coletiva³⁶ (UEC) e a concessão do uso especial para fins de moradia³⁷ (CUEM). Uma vez que é possível observar a negação da aplicação destes instrumentos em razão da transposição dos significados civilistas à aplicação destes instrumentos urbanísticos (IPEA, 2016).

No caso da UEC percebeu-se que sessenta por cento (60%) das ações ajuizadas para declaração de usucapião coletiva foram negadas, sendo que a principal justificativa apresentada presente em cinquenta por cento (50%) dessas decisões foi a possibilidade de individualização da posse por meio do imóvel, ou seja, em vez de aplicar a usucapião solicitada pelos requerentes, o Poder Judiciário a negava provimento exigindo a adoção da usucapião convencional e individual (IPEA, 2016).

A CUEM, por sua vez, contava como principal óbice à sua concretização justamente o seu motivo de ser: a posse para fins de moradia de bem público. Inicialmente, pondera-se que até 2015 dos oitenta e dois (82) casos transitados em julgados até segunda instância sobre a aplicação da CUEM, aproximadamente oitenta e três por cento (83%) negaram sua concretização, apresentando como principal justificativa a qualidade da posse, que era considerada como mera detenção por se dar em bem público e como posse e detenção são juridicamente diferentes, o provimento à concessão de uso se via prejudicada (IPEA, 2016, p. 54). Logo, a legislação urbanística foi desconsiderada³⁸, tendo o seu uso neutralizado no jogo

³⁶ A usucapião especial coletiva é definida no artigo 10 do Estatuto da Cidade, que tinha a seguinte redação em 2016: “Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural” (Brasil, 2001a).

³⁷ A CUEM foi vetada no Estatuto da Cidade, mas regulamentada pela Medida Provisória nº 2.200, de 24 de setembro de 2001. Em 2017 foi alterada pela Lei nº 13.465/2017. Sua definição até 2016 era: “Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural” (BRASIL, 2001b)

³⁸ Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião (BRASIL, 2002).

de linguagem, uma vez que os agentes que pretendem buscar o uso de um instrumento de política urbana o têm negado pela sobreposição da legislação civilista.

O primeiro enquadramento sob perspectiva civilista aos significados urbanísticos associados ao direito à moradia como a UEC ou a CUEM, apontam para o paradoxo que o direito administrativo confere aos significados das políticas públicas: a manutenção desse enquadramento civilista, que é uma tradição, e a apresentação dessa continuidade como uma inovação enquanto tendência. Assimilar preceitos privados em perspectiva empresarial tem sido apontado como principal tendência do direito administrativo (Cassese, 2012 e Sundfeld, 2012).

A influência civilista pelos significados de propriedade e posse a partir da centralidade do direito de propriedade pode ser verificada por meio de outra legislação pertinente ao direito à moradia e dedicada à regularização fundiária: a Lei Federal nº 13.465/2017. Nessa lei, ao lado da criação do direito real de laje, a principal disposição em termos de políticas públicas com finalidade habitacional, foi a criação do procedimento de regularização fundiária urbana (Reurb), motivada pelo direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas que seriam promovidos pela aplicação dos procedimentos de Reurb (Brasil, 2017).

A Lei nº 13.465/2017 (Marco da Regularização Fundiária), ao estabelecer um significado amplo e impreciso aos núcleos urbanos que poderiam ser motivo de regularização fundiária, neutralizou o controle que o art. 42-B do Estatuto da Cidade pretendia realizar sobre a expansão sem critérios dos perímetros urbanos e a validação de áreas irregulares e inadequadas para loteamentos urbanos. Nesse caso, a tendência de empresariamento da Administração Pública se faz presente pela conformação de procedimentos pela iniciativa de particulares que tem por finalidade a titulação dos imóveis nas áreas solicitadas.

O Marco da Regularização Fundiária estabeleceu procedimentos para a regularização que reduziram a discricionariedade local no que diz respeito ao controle de processos de regularização, mas ampliou esse espaço discricionário para flexibilizar os processos de regularização de áreas que poderiam ter surgido pós-2012, quando o art. 42-B foi incluído ao Estatuto da Cidade (Figura 3).

A procedimentalização concorre com a tendência do empresariamento por meio da privatização da ação de regularização fundiária. A atribuição de reconhecer a regularização permanece do Poder Público municipal, entretanto, os procedimentos de regularização podem ocorrer a partir da demanda privada que, por meio do uso do instrumento da Reurb-E, poderá

instruir todo o processo de regularização, cabendo à Administração Pública apenas o controle de legalidade³⁹.

A possibilidade da Reurb, sobretudo a modalidade Reurb-E, portanto, neutraliza o procedimento público e de planejamento previsto no Estatuto da Cidade (art. 42-B), uma vez que, a despeito do planejamento local, confere autonomia ao setor privado a realizar procedimentos de regularização e, se necessário, transformação do solo rural em urbano, por meio de atos administrativos de caráter negocial (Moreira, 2017).

No jogo de linguagem sobre o significado normativo do direito à moradia que orientará às políticas públicas setoriais de habitação, os significados civilistas serão utilizados com a finalidade de neutralizar conflitos e direcionar o significado de moradia analogamente ao significado de direito de (e à) propriedade.

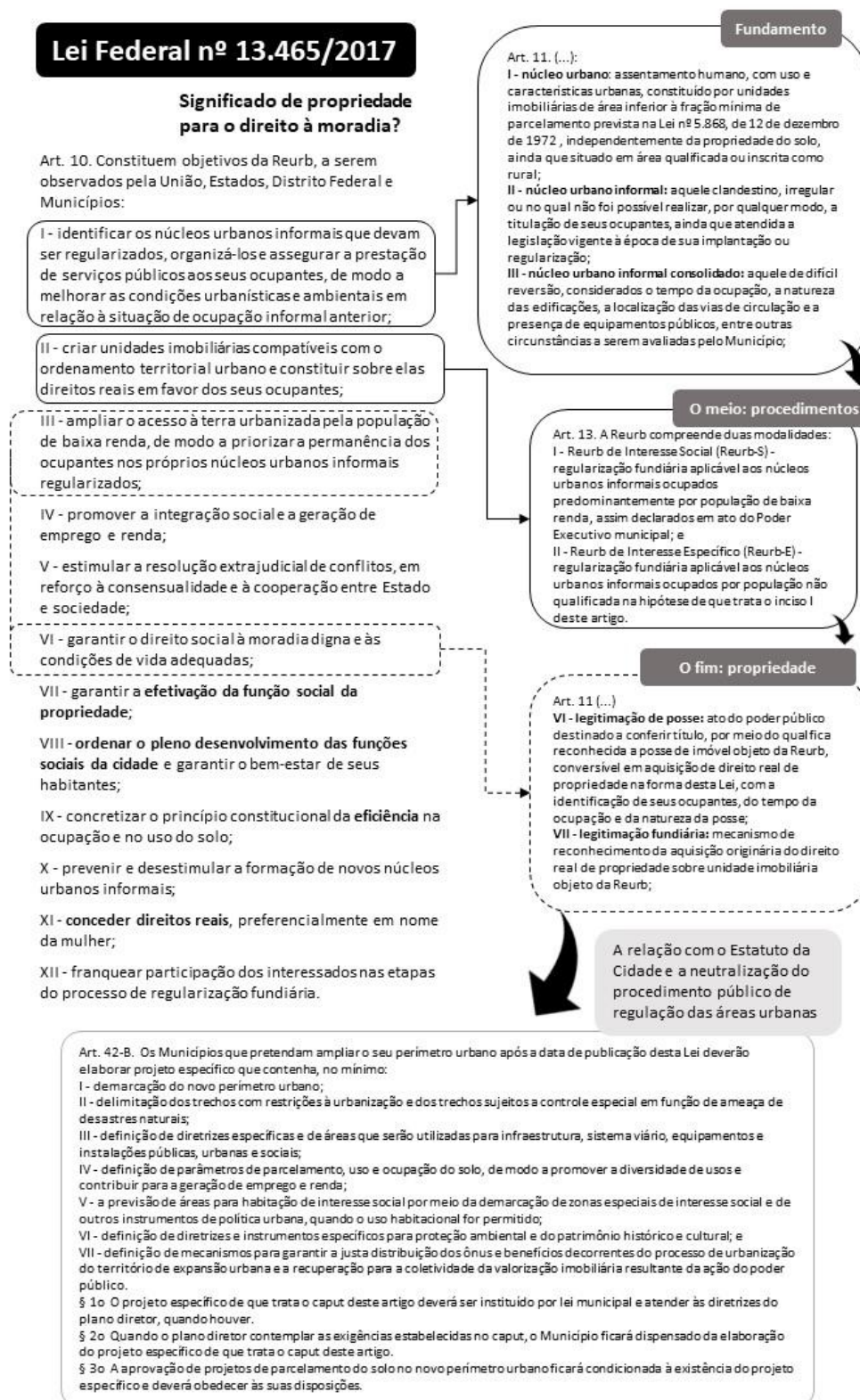
O Marco da Regularização Fundiária, ao dispor de diferentes e excessivas formas as possibilidades de se regularizar imóveis em desconformidade à legislação local, auxiliou normativamente na normalização das políticas habitacionais como meio para promover o setor privado e/ou ser efetivado pela comparação à propriedade privada - uma vez que a solução passaria pela regularização com foco na titulação.

Para Lakoff e Johnson (2002) a metaforização é um componente importante para orientar a racionalidade na e pela linguagem. Os autores propõem que os agentes na comunicação ao fazerem uso das metáforas vinculam representações ideias e impõem opiniões nas discussões políticas; demonstram essa proposta por meio da vinculação, por exemplo, das representações de guerra para o combate à criminalidade, que ensejaria a opinião geral a compreender supostos criminosos como inimigos, sobretudo porque a esses também se vinculavam a representação do imigrante agressivo. É o que sustento sobre a ideia representada de direito de propriedade às políticas habitacionais, pois os textos normativos específicos e/ou externos que se articulam para políticas que possam efetivar o direito à moradia por meio da propriedade privada como o fim da política em si. É o que se percebe normativamente pela relação entre o PMCMV e o Marco da Regularização Fundiária (Lei Federal nº 13.465/2017). Não é necessariamente os textos normativos que conferem os significados, entretanto suas

³⁹ O uso indiscriminado pode gerar como efeito colateral a normalização da irregularidade, tornando-a solucionável por meio de um mecanismo de mercado e não de planejamento conforme o interesse público. Isso, porque a Reurb-E pode ser aplicada desde que contratada pelos agentes privados interessados. Apenas para ilustrar o possível problema, entre 2017 e 2019 reconheceu-se em onze municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, sessenta e seis áreas elegíveis à Reurb, sendo quarenta e quatro fora dos respectivos perímetros urbanos. (IPEAD, 2018) Ou seja, a legislação iria contra a própria determinação do Estatuto da Cidade que procurou controlar por meio de um procedimento público as expansões e regularizações de áreas urbanas.

disposições, os conceitos existentes passam a estar disponíveis dos agentes no arranjo institucional para orientá-los.

Figura 3 - Procedimentalidade e Empresariamento na Regularização Fundiária



Sobre o SNHIS e o PMCMV é pertinente considerar como as legislações foram influenciadas normativamente pela Lei Federal nº 11.079 de 2004 – Lei da Parceria Público-Privada (PPP).

A Lei da PPP procedimentalizou nova modalidade de contratação entre o setor privado e o setor público na qual as partes concertam-se como parceiros para o desenvolvimento de obras de infraestrutura ou realização de serviços públicos. A Lei da PPP é uma continuidade às proposições do PDRAE (1995), preenchendo a tendência do empresariamento, em razão de criar um modelo contratual que fomente o setor privado à substituir diretamente o setor público nos objetos do contrato, por meio do oferecimento de garantias econômico-financeiras a esse setor privado (Brasil, 2004).

Os contratos em PPP tem duas características básicas: a primeira é a forma de remuneração. O setor público pode remunerá-lo exclusivamente (concessão administrativa) ou parcialmente limitada até setenta por cento do contrato (concessão patrocinada) (Brasil, 2004). No PMCMV a aquisição e construção de novas moradias podem ser realizadas diretamente pela Administração Pública ou contratadas. As contratações podem prever remuneração exclusiva do ente público, ou que a Administração Pública amortize a remuneração do parceiro privado por meio de contrapartida financeira exigida aos beneficiários do programa, conforme previsto no art. 6º da Lei Federal nº 11.977/2009 (Brasil, 2009).

A segunda forma são as garantias oferecidas pelo Poder Público. São vários tipos de garantia que o Poder Público pode oferecer, desde bens até a criação de fundos com essa finalidade. É o que ocorre no âmbito federal, conforme disposto os arts. 8º e 14 da Lei Federal nº 11.079/2004. No caso do PMCMV ocorre o mesmo, conforme disposto no art. 20. No intuito de manter os contratos atraentes aos parceiros privados, a legislação federal prevê a implementação e manutenção de fundo específico para garantir a remuneração dos agentes privados contratados. Aliás, amplia a garantia ao disponibilizar (art. 33 da Lei Federal nº 11.977/2009) recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o direcionamento de fundos que garantam os contratos (Brasil, 2004).

Assim, sob o prisma das tendências da Administração, o PMCMV é conformado exclusivamente como uma política de fomento ao setor privado empresarial. O direito à moradia que o fundamenta, se torna apenas um alibi para a concretização de uma política. Nesse sentido, é possível caracterizar o direito à moradia, diante da contraposição ao fomento do setor privado, como uma legislação simbólica (Neves, 2007) – tendo em vista que a produção de efeito do direito à moradia está submetida à efetividade do fomento ao setor privado, logo acessório.

A comparação realizada entre a PPP e o PMCMV tem por finalidade apontar como no jogo de linguagem o significado da política de promoção ao direito à moradia é manipulada para realizar-se como um meio de se promover interesses privados (Harvey, 2006).

Rolnik (2015) expõe que o PMCMV é um tipo de política pública que compõe estratégias dos agentes econômicos neoliberais, uma vez que eles fazem uso de recursos públicos para contratar o setor privado a exercer serviços públicos sem quaisquer riscos, tendo em vista que a remuneração do parceiro empresarial é garantida em duas medidas, primeiro pela previsão contratual, segundo pela arquitetura orçamentária que além de mobilizar recursos do orçamento público alocados em fundos garantidores, transfere aos beneficiários das políticas habitacionais ônus econômico da política (como a demanda de contrapartidas ou linhas de crédito).

O Programa Casa Verde Amarela⁴⁰ que foi criado para substituir, a partir de 2021 o Programa Minha Casa, Minha Vida, é um exemplo de radicalização desse modelo, tendo em vista que ele despreza em âmbito federal a contratação para obras de infraestrutura e habitação e estabelece como política exclusiva recursos para financiamentos obtidos de forma individualizada pela população que se enquadrava nos requisitos de uso da linha de crédito (Brasil, 2021).

O ressurgimento do PMCMV em 2023 traz importantes considerações à discussão sobre como o jogo de linguagem das políticas habitacionais opera de forma encriptada e, conforme sustentado neste texto, esta encriptação neutraliza a possibilidade de qualquer outro tipo de política habitacional que não seja usada como meio de realizar estratégias capitalistas na e pela produção do espaço urbano.

A nova estrutura normativa do PMCMV associa as permanências vigentes da Lei Federal nº 11.977/2009 às novas disposições contidas na Lei Federal nº 14.620/2023. Pontos pertinentes correspondem ao avanço institucional da versão de 2023. Em decorrência da evolução do programa durante a década de 2010, diversas questões vieram assimiladas na nova legislação, como a modalidade entidade.

Um ponto pertinente, conforme destacado anteriormente, se deve à vinculação imediata do programa aos meios técnicos que os motivam: o déficit e a inadequação habitacional:

Art. 2º São objetivos do Programa:

⁴⁰ Lei Federal nº 14.118 de 12 de janeiro de 2021. A referida lei foi revogada pela Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023 que retomou o Minha Casa Minha Vida. Apesar da pequena duração, apura-se que em 2022 foram liberados aproximadamente 50 bilhões de reais em crédito imobiliário pela Caixa Econômica Federal para o programa (Agência Brasil, 2022).

- I - reduzir as desigualdades sociais e regionais do País;
- II - ampliar a oferta de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda e nas regiões de maiores déficits habitacionais, nas suas diversas formas de atendimento;
- III - promover a melhoria de moradias existentes, inclusive com promoção de acessibilidade, para reparar as inadequações habitacionais; (Brasil, 2023)

O PMCMV em sua nova fase, trouxe inovações que parecem acomodar aprendizados oriundos da prática e de críticas consistentes a sua implementação. O art. 3º da Lei nº 14.620/2023 traz diversos incisos que definem diretrizes nitidamente oriundas a partir de equívocos apontados pelo programa e reconhecidos institucionalmente (Brasil, 2016, 2020b).

Contudo, considerando as próprias disposições normativas, o PMCMV permanece orientado como um modelo de estímulo à produção privada de moradias, assemelhando-se aos contratos de concessão na modalidade de parceria público-privada. Essa interpretação decorre da exploração do jogo de linguagem sobre as políticas habitacionais em que é encriptado o significado empresarial sobre e na política pública, que como consequência neutraliza o direito à moradia valendo-se dele como um simulacro, que fomenta do setor privado.

A nova fase do PMCMV ainda é recente demais para avaliar como as unidades habitacionais oriundas dele refletirão sobre o espaço urbano, entretanto, cabe salientar que a pressão quantitativa em detrimento à qualitativa, que corresponde à medida de custo/benefício presente institucionalmente desde a reforma gerencial, aponta que os resultados não devem ser diferentes. Afinal, os parâmetros para envolvimento do programa priorizam a quantidade de unidades habitacionais a serem edificadas. Ademais, as regras/requisitos do programa levam à padronização das moradias produzidas, o que pode ser um contrassenso considerando a diversidade das famílias brasileiras, o que também já havia sido identificado pelo próprio controle interno do governo, mas, que na ocasião, orientou-se pela ampliação da normatização (Brasil, 2016). O que torna o direito à moradia um componente a ser medido e não efetivado.

Contudo, o que pretendo destacar neste momento é que normativamente o significado do direito à moradia apreende a diversidade. Entretanto, o jogo de linguagem encriptado, diante das procedimentalidades e suas apropriações por agentes de mercado, assim como outros significados jurídicos que o atravessam, o simulam, tornando-o útil para a promoção de efeitos diversos e incoerentes a seu próprio programa normativo.

Sendo que o jogo de linguagem encriptado se dá sobre a produção do espaço, conformando uma territorialização específica. A seguir, ampliarei a aproximação entre produção do espaço e o jogo de linguagem encriptado, explorando como o uso do direito à moradia foi utilizado na política habitacional.

4.5 Significados de direito à moradia na produção do espaço

Os arranjos institucionais das políticas habitacionais em âmbito federal apontam que o significado de direito à moradia associa-se ao acesso à moradia com determinadas qualidades. Relatórios técnicos ou textos normativos orientam que o direito à moradia se concretizaria por meio de políticas, representadas pelo principal programa federal, o PMCMV, ao conferir o acesso da população a moradias qualificadas para suprir as necessidades habitacionais capaz de superar o déficit e a inadequação. Logo, idealmente o direito à moradia se efetivaria pela provisão de habitações por meio da regularidade e titularidade de unidades habitacionais providas por infraestrutura e serviços públicos essenciais.

Entretanto, será que é possível sustentar que a política vigente em escala nacional durante uma década foi coerente às disposições idealizadas e previstas em seu âmbito micro institucional?

A pergunta pode parecer retórica. Contudo, anunciá-la é importante para desenvolver ao fim deste capítulo duas ideias que compõem estruturalmente esta tese: a primeira consiste na encriptação do poder no jogo de linguagem institucional, que oculta meios para que apenas alguns significados se concretizem. A segunda ideia, decorre ou deriva da primeira, pois os significados concretizados são aqueles integrados à contribuição da produção do espaço urbano, em razão de culminarem em formas espaciais que fazem parte da dinâmica capitalista e se apropriam de políticas públicas para fomentar, simulando a satisfação de direitos, apenas a fruição de interesses privados e empresariais. O entrelaçamento de ambas se encontra na noção de geoinstitucionalidade que uso para sintetizar como a encriptação do poder, pela manipulação do jogo de linguagem, participa na produção do espaço urbano.

Primeiro ponto necessário é destacar que o PMCMV não foi a única ação do governo federal em termos habitacionais. Outras ações ocorreram, como requalificação urbanística de favelas ou comunidades. Entretanto, algo que se torna pertinente decorre do fato que após o surgimento do PMCMV, as políticas habitacionais foram direcionadas para sua influência.

A primeira onda de retomada dos investimentos públicos por meio do governo federal⁴¹ teve investimentos em requalificação urbana de favelas e comunidades (Brasil, 2011). Entretanto, após o PMCMV,

⁴¹ Primeira fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1, teve início em 2007.

O PMCMV tem uma estrutura administrativa que facilita à União distribuir ações na concertação federativa, pois o programa se dá essencialmente por meio do financiamento de empreendimentos habitacionais a serem produzidos por agentes empresariais, tendo sua parte social articulada com os governos estaduais e municipais.

A síntese do arranjo institucional, que não é estático, mas que nos serve neste momento, expõe uma concertação entre agentes públicos que operacionalizam essencialmente a escolha de uma carteira de projetos. Ou seja, em termos práticos ele funciona como uma gestão de projetos, porque estes são apresentados e, cumpridos os requisitos, autorizados (Brasil, 2009 e Brasil, 2023).

O programa, todavia, permitiria que agentes públicos fossem mais atuantes ou propositivos. Por exemplo, a requalificação de áreas urbanas por meio de habitação de interesse social ou programas de locação social pela construção de um estoque de imóveis públicos poderia fazer uso dos recursos do PMCMV.

Contudo, uma questão fiscal afeta escolhas deste tipo, pois os entes públicos precisariam fazer uso de seus orçamentos comprometidos para realizar investimentos (despesas de capital) que poderiam se converter em benefícios continuados. Tendo em vista o regime fiscal imposto pela Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, os orçamentos dos entes estaduais e municipais, principalmente, encontrariam margens muito reduzidas para estes investimentos. Esta é outra razão pela qual ações direcionadas à habitação desconectadas do PMCMV foram aos poucos se tornando menos usuais: os custos da política pública são transferidos aos beneficiários por meio de uma organização financeirizada da disposição de recursos (Aalbers, 2017 e Rolnik, 2015).

Financeirização, elemento que compõem uma das tendências da Administração Pública, por meio do empresariamento, permite ao PMCMV ainda maior recepção dos agentes de mercado, uma vez que se organizados em sociedades anônimas, com capital aberto ou não, tem a sua disponibilidade instrumentos financeiros que permitem explorar investimentos concretos por meio de suas derivações no mercado de capitais, pouco importando sobre o que é de fato produzido, pois a construção das unidades habitacionais são detalhes que apenas precisam ser concretizadas (Schimbo; Baravelli, 2022).

Entre a década de vigência do primeiro PMCMV foram entregues aproximadamente 7,7 milhões unidades habitacionais. Em termos financeiros o programa utilizou 54 bilhões de reais. (Brasil, 2020b) Brevemente se contrastarmos aos dados de déficit habitacional, apresenta-se, do ponto de vista lógico uma incongruência imediata, afinal, durante a década de 2010, o déficit

não sofreu impacto efetivo em decorrência da produção das unidades habitacionais providas pelo programa.

Para além de questões absolutas, o que pretendo brevemente destacar consiste no processo de neutralização dos significados do direito à moradia relacionados ao direito à cidade, ou, mantendo a coerência normativa: as funções sociais da cidade (Brasil, 2001). E, neste sentido, destaco a relação que a política exerceu na produção do espaço nas áreas urbanas brasileiras.

Logo no início de sua implantação, alguns estudos começaram a (re)conhecer fragilidades no programa. As primeiras críticas apontaram que os empreendimentos do PMCMV eram edificados em áreas precárias no que diz respeito à infraestrutura e serviços urbanos (Cardoso; Aragão, 2013).

A política habitacional baseada no modelo do PMCMV assimilada a um programa de parceria público-privada, trazia a vantagem aos capitais do urbano no Brasil, sobretudo aos incorporadores que receberam uma política que exercia uma regulação que beneficiava o setor privado ao entregar-lhe escolhas técnicas passíveis de flexibilização.

O modelo de 2009 permitiu que os agentes do mercado imobiliário apropriassem da política habitacional, sendo que esta apropriação, ao gerar produtos imobiliários que não efetivavam materialmente ou formalmente a política habitacional (ou urbana) contribuíram com que o direito à moradia se tornasse um alibi para a promoção da política habitacional como política anticíclica, mas que não realizasse seus objetivos, mas os interesses do capital imobiliário.

Neste sentido que a hipótese da tese é concebida: em razão da encriptação do jogo de linguagem, os agentes dominantes, no caso, os incorporadores imobiliários, neutralizaram significados do direito à moradia que satisfariam as necessidades habitacionais (FJP, 1995 e 2020), promovendo um significado oculto ao direito à moradia, que consistia na transferência de recursos públicos a agentes empresariais privados. O uso do direito à moradia conferiu a ele um significado completamente oposto àquele normativamente idealizado ou disputado por segmentos sociais que lutam por acesso à moradia. Este significado ocultado de direito à moradia se relacionaria à produção do espaço, uma vez que contribuiria para concretização de espacialidades que segregam, que reproduzem formas capitalistas a despeito de qualquer idealidade normativa, mesmo que estas fossem resultado de lutas sociais, como é o caso do direito à moradia.

Ponto que relaciona as duas ideias supramencionadas corresponde ao volume econômico do PMCMV, afinal, a disponibilidade financeira, a captação desses recursos pelo

setor privado, e a consequência econômica de construção de unidades habitacionais, assim como a manutenção de cadeia produtiva e empregos gerados, fez com que qual outra ação pública (disponível às Administrações) fossem menos utilizadas. Este é um efeito da geoinstitucionalidade. Ora, o PMCMV, conforme aponta Rolnik (2015) transfere o custo da política para a população objeto da política, que no Brasil, diante da necessidade dos entes federativos (sobretudo estados e municípios) em se adequarem à Lei de Responsabilidade Fiscal, se torna um atrativo inegável, tendo em vista a possível neutralização do impacto orçamentário da política. Dessa forma, o PMCMV se realiza por meio de uma geoinstitucionalidade, porque sua aplicação enquanto parte de uma política pública, conforme suas características, considerando como os agentes econômicos empresariais se valem do programa, organiza ações que se manifestarão imediatamente sobre o espaço urbano.

O efeito sobre a produção do espaço urbano, em termos gerais, considerando os aspectos normativos e fiscais apontados, do PMCMV pode ser analisado, por meio dos discursos de Soja (2000) sobre o urbanismo contemporâneo. Destaco neste momento três em especial: “*exopolis*”, “*fractal*” e “*simcities*”. Ambas podem ser representadas por meio das realidades espaciais que produziram e produzem nas cidades brasileiras.

Para Soja (2000) o discurso da “*exopolis*” consiste numa forma de se manipular a pobreza nas regiões urbanas, distanciando-as sempre que necessário, porque de interesse de agentes econômicos. Assim, políticas públicas podem preencher esse discurso de algumas formas, algumas delas fazem parte do PMCMV, quando este é instrumentalizado como uma oportunidade de deslocar segmentos populacionais para áreas distantes e periféricas nas regiões urbanas. Afinal, diante da provisão habitacional, a concretização do direito à moradia seria proporcionada por meio da disponibilidade de unidades habitacionais apenas em áreas distantes das regiões urbanas.

A inefetividade formal e material do PMCMV é reconhecida pela própria Administração Pública. Em 2016, o Tribunal de Contas da União (TCU), avaliou a execução do programa, que a época acumulava investimentos na ordem de aproximadamente 54 bilhões de reais. No acórdão, o TCU identificou que dois dos principais aspectos do PMCMV, como a regularidade do solo, com o oferecimento da segurança jurídica pela titulação aos beneficiários, assim como o cumprimento objetivo do fornecimento da infraestrutura básica necessária não eram atendidos (Brasil, 2016).

A desconexão entre as unidades habitacionais produzidas e as funções sociais da cidade (infraestrutura e serviços urbanos) tem como sua principal justificativa a apropriação da política pelos agentes do mercado que significaram os direitos à cidade ou à moradia, parte do programa

normativo destas políticas, como álibi para afastar ou neutralizar essas pretensões e permitir o uso deles na produção de habitações incoerentes ao pretendido, mas que possibilitassem lucro aos agentes empresariais.

Ao transferir para os empreendedores, a possibilidade de escolha dos terrenos onde os empreendimentos seriam edificados, facilitando a regularização e flexibilizando parâmetros para a implantação, ocorreu o esperado: o solo se tornou parte do custo de produção das unidades aos empreendedores que, portanto, selecionaram terrenos possíveis de ser adquiridos e incorporados a custos menores (Schimbo, 2016).

Carências que compõem a mensuração da inadequação habitacional eram comuns em razão da desconexão dos empreendimentos ao tecido urbano. Não à toa, na retomada do programa um dos critérios técnicos para a aprovação do empreendimento é sua conexão ao tecido urbano (Brasil, 2016, 2024).

O significado de direito à moradia utilizado na política pública não corresponderia a sua forma juridicamente idealizada, pois no jogo de linguagem dos arranjos institucionais, ela efetivaria ações públicas que balizam a atuação do setor privado empresarial e que, de outro lado, se torna uma manifestação espacial de gestão da pobreza urbana, tendo em vista que os beneficiários (especialmente Faixa 1) são deslocados para espaços na cidade que os desconectam da cidade, pelo afastamento em si, numa perspectiva “guetificada” (Caldeira, 2008) e pela desterritorialização (Haesbaert, 2007) .

A desterritorialização conecta o discurso da “exopolis” às cidades fractais, em razão do destacamento territorial e a nítida segregação que a materialidade espacial do PMCMV apresentou. Afinal, os empreendimentos são manipulados nas regiões urbanas (Soja, 2010), como forma também de segregar socialmente, o que está diretamente em contraposição às justificativas do PMCMV como instrumento de redução de desigualdade.

Aliás, cumpre destacar que a desigualdade regional pelo PMCMV não está sendo compreendida pelas dinâmicas das regiões urbanas brasileiras, mas metrificada pela distribuição dos investimentos nas regiões brasileiras (Brasil, 2024). O jogo de linguagem encriptado traz como elemento de aferição do custo/benefício a distribuição regional, pelas regiões, e não necessariamente pela perspectiva da justiça socioespacial que consideraria a localidade dos empreendimentos nas áreas urbanas, sendo eles novamente empurrados em razão das limitações que os agentes privados colocam em suas proposições.

Por fim, o último discurso seria o das “*simcities*”. Estas se caracterizam por uma hiperrealidade diante da idealização do que se é produzido. Em alguma medida a idealização dos produtos imobiliários oferecidos pelo PMCMV compõem essa elaboração. Claro que é

necessário distinguir a qualidade dos produtos diante das faixas atendidas. Entretanto, o que pretendo é vincular o programa ao simulacro de urbanização, uma vez que os projetos idealizados normativamente, por meio de diversos textos e procedimentos administrativos, metaforizam formas urbanas que se apresentam apenas nos projetos, porque as implantações durante toda a década de 2010 demonstrou, como apurado pela Administração (Brasil, 2016, 2020b), que os resultados não atendiam ao direito à moradia, assim como produziam realidades espaciais anacrônicas ao idealizado em plano normativo.

O significado do direito à moradia é construído no contexto que é utilizado na política habitacional. A relação com os discursos é uma forma de buscar de explorar como este uso se relaciona com a produção do espaço urbano. Durante este capítulo, procurei iniciar a aproximação entre jogo de linguagem e o modo como este aparecer no espaço. Para tanto, iniciei o capítulo com uma abordagem mais abstrata, com a finalidade de apresentar a idealidade inerente a qualquer política pública em razão de seu caráter jurídico. Assim, investiguei como o direito à moradia se apresenta normativamente. Contudo, a idealidade não é mera abstração, porque se concretiza a partir do poder (institucional) que agentes envolvidos no arranjo institucional da política pública possuem em manejar seu significado. A encriptação do poder, aliado às tendências do direito administrativo foram importantes para alinhar como na própria regulamentação federal, as políticas habitacionais se tornam procedimentalmente um vetor para a concretização da cidade capitalista (Sanín-Restrepo, 2021; Rolnik, 2015). Por isso investi em apresentar uma leitura estritamente normativa no item anterior. Pois, na concretização da política, sobretudo em sua espacialização, a incoerência de resultados será explicado pela forma como o significado do direito à moradia é simulado, enquanto encriptado, para a (re)produção do espaço na forma da cidade produto (Lefebvre, 2008).

Os descompassos práticos na produção do espaço urbano iniciados neste capítulo serão aprofundados no próximo, por meio do exemplo de Belo Horizonte e uma política que parece produzir a sua própria demanda.

5 JOGO DE LINGUAGEM NA POLÍTICA HABITACIONAL DE BH

O objetivo desta tese é discutir como o significado de direito à moradia se concretiza pelo/no jogo de linguagem das políticas habitacionais. No capítulo anterior procurei discutir como a política habitacional está estruturada, apontando brevemente elementos no jogo de linguagem que sugeriam a alteração de significado do direito à moradia.

Logo, o direito à moradia, que tem um conteúdo normativo conectado ao acesso à moradia digna/adequada (FJP, 2020), teria seu significado alterado pela forma como é utilizado nas políticas habitacionais. Em âmbito federal as opções pelo privilégio do PMCVM o tornaram na principal vazão da política habitacional. Entretanto, o uso do programa variará conforme características locais.

Municípios com histórico de políticas habitacionais pretéritas à experiência federal estabeleceram uma estrutura normativa e administrativa que não foi suplantada pelo PMCMV, mas que o acomodou. É o caso de Belo Horizonte, que apesar do silêncio federal durante a década de 1990, avançou na construção de uma estrutura administrativa para a promoção de políticas habitacionais. Faço esta ponderação apenas para explicar como se dará a compreensão acerca do jogo de linguagem institucional das políticas habitacionais em BH e em referência à estrutura federal, que consiste na finalidade deste capítulo.

A capital mineira tem peculiaridades a respeito da sua relação com a política habitacional. Apesar de planejada, desde sua fundação é possível reconhecer um problema habitacional, que decorre da organização e controle fundiário no território municipal. Seu crescimento da área urbana e a ocupação dentro do espaço planejado, foi marcado pela irregularidade e ocupação de terras privadas/públicas, especialmente em áreas que a ocupação não era aconselhável – dano início às comunidades e favelas da cidade (Aguiar, 2018).

A ocupação da cidade foi promovida por meio da venda de terras públicas que eram de propriedade do governo estadual a compradores privados. Estas terras eram articuladas por meio de zonas coloniais. Revela-se deste processo que as terras que seriam negociadas para estimular a ocupação da cidade, tiveram como orientação do governo do Estado de Minas Gerais, que ocorressem para poucos proprietários (Aguiar, 2018).

Apenas para exemplificar o início dos problemas fundiários em Belo Horizonte, ilustro o contexto: o uso e ocupação era dividido em áreas urbanas e suburbanas, sendo

elas sobrepostas pelo controle fundiário em zonas de colonização, que teria gestão do estado de Minas Gerais e realizaria a venda de lotes. O Plano da Comissão Construtora da Nova Capital (CNCC) orientava uma ocupação de 100 ou 50 moradores por hectare (ha) nas áreas urbanas e suburbanas, respectivamente. Entretanto, o governo do Estado, decidiu por promover uma colonização por meio de poucos proprietários, o que levou à venda de lotes que variavam entre 20.000m² e 68.000m², levando a densidade para uma média de 6 moradores por ha⁴² (Aguiar, 2018).

A concentração fundiária acabou gerando um resultado óbvio: a ocupação suburbana e periférica, de forma irregular. Devendo ser ponderado que a ocupação irregular não era apenas promovida por segmentos populacionais pobres, mas também pela classe média, uma vez que a concentração fundiária estimulou comércio irregular em áreas urbanas próximas ao centro (planejado) da cidade (Aguiar, 2018).

É neste histórico de colonização do território da cidade, que as primeiras tensões fundiárias urbanas começaram a emergir desde as décadas de 1920. Culminando no surgimento de grandes áreas favelizadas ao redor da suposta "cidade legal". As pressões para soluções que garantissem a segurança fundiária da população destes locais começaram a surgir efeito no contexto da redemocratização, no qual Belo Horizonte inovaria no cenário nacional ao criar zonas específicas para a aplicação de instrumentos de regularização fundiária e garantia da posse e propriedade de imóveis nestas áreas. Foi assim que surgiu o PROFAVELA (que mencionarei nos subitens a seguir deste capítulo).

As demandas espaciais com um ambiente institucional democrático, ampliado por administrações alinhadas com setores populares entre os anos de 1993 e 2008, levou à consolidação de uma estrutura administrativa inicialmente inovadora e estável no município, inspirando diversas políticas em outros municípios e, de alguma forma, se consolidou em nível nacional, como por exemplo as experiências das Zonas Especiais de Interesse Social associadas aos instrumentos de regularização fundiária e urbanística (PROFAVELA, Plano de Regularização Urbanística – PRU –, Plano Global Específico – PGE⁴³).

Atualmente a Prefeitura de Belo Horizonte reconhece que 10% do território município é ocupado por áreas de interesse social, portanto, por população que seria

⁴² Ilustrando os significados das dimensões. A fração mínima de parcelamento para áreas rurais na Região Metropolitana de Belo Horizonte (comumente denominada como "módulo rural") é de 2ha ou 3ha. Os lotes urbanos eram vendidos em dimensões de lotes rurais.

⁴³ Estas experiências serão abordadas a frente.

público-alvo das políticas habitacionais (Belo Horizonte, 2019), alcançando uma demanda de aproximadamente 270 mil moradias (Belo Horizonte, 2014, 2018).

A tese tem como objetivo analisar a relação entre jogo de linguagem encriptado e produção do espaço urbano, contextualizando-a ao arranjo institucional da política habitacional de Belo Horizonte. O capítulo que se inicia tem foco justamente nesta aproximação. Inicialmente discutirei o arranjo institucional de Belo Horizonte, analisando como o direito à moradia está presente na política habitacional do município em termos institucionais. Concomitantemente avaliarei as ações públicas, no sentido de quais são praticadas em temas de relevância no cotidiano municipal. Após esta exposição, avançarei na relação entre direito e espaço, por meio da geografia jurídica, para discutir a política habitacional como um regime de violência possível pela simulação do direito à moradia.

5.1 O direito à moradia no arranjo institucional de Belo Horizonte

Ao propor analisar o direito à moradia no jogo de linguagem do arranjo institucional, reconheço a necessidade de expor duas questões de caráter metodológico e que organizam esta parte do texto. A primeira corresponde à relação entre os âmbitos institucionais. O arranjo institucional, âmbito meso institucional, articula os dois outros âmbitos na elaboração e realização das políticas habitacionais: (i) o macro institucional se apresenta em decorrência da influência política (autorizada) para a condução dos atos de planejamento e execução; e o (ii) âmbito micro institucional estabelece formalmente as atribuições e, portanto, estrutura institucional do arranjo; como os termos materiais e formais (procedimentais) para a atuação dos agentes estatais políticos, administrativos e sociais (institucionalizados).

A política habitacional belorizontina se dá por uma combinação de fatores institucionais/administrativos e territoriais, pois toda a política se organiza por meio da nomeação de espaços na cidade que serão objeto da política habitacional. Assim, os programas que realizam a política ocorrem de acordo com uma territorialidade normatizada no/pelo arranjo institucional.

Como esta tese compreende o uso do significado do direito à moradia e como este uso insere-se na produção do espaço urbano de Belo Horizonte, procurarei analisar o arranjo, no intuito de caracterizar a estrutura administrativa que conduz o jogo de

linguagem da política habitacional e, em seguida, explorar como o direito à moradia se apresenta institucionalmente na política habitacional de Belo Horizonte.

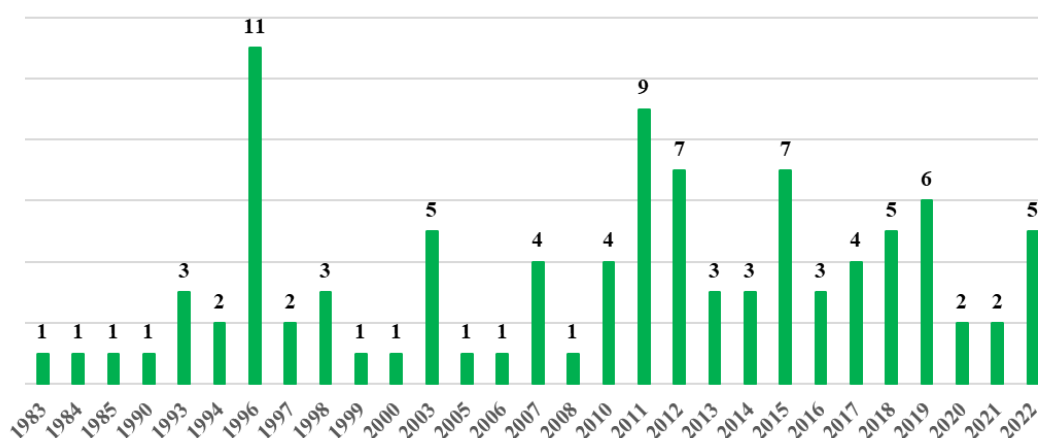
O capítulo explorará a funcionalização do significado do direito à moradia no contexto de BH, inicialmente, apresentando o âmbito micro institucional e como este se apresenta normativamente. Em seguida, analisarei a operacionalização do âmbito micro institucional no arranjo institucional, portanto, como a política habitacional articula as motivações dos atos administrativos que a movimenta. Por fim, analisarei como a política se apresenta institucionalmente no território.

5.1.2 Panorama Micro institucional

O âmbito micro institucional de uma política pública compreende a base normativa para o arranjo institucional ou meso institucional (Bucci, 2021). Em Belo Horizonte, as políticas habitacionais estão previstas basicamente em três tipos de textos normativos: leis, decretos e resoluções. Isso se deve à institucionalidade consolidada no município desde o arranjo iniciado na década de 1980 e consolidado na década de 1990 com o Plano Diretor de 1996.

No período entre 1980 e 2024, escolhido em razão de ser aquele em que se consolidou o atual arranjo institucional em Belo Horizonte, foram identificados noventa e nove (99) marcos normativos de pertinência à área habitacional.

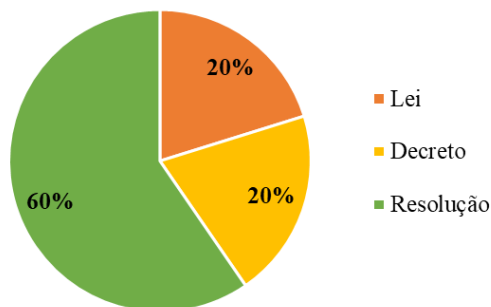
Gráfico 7 - Marcos normativos analisados no período 1980-2024 em BH



Elaboração própria

Os 99 marcos normativos analisados, estão dispostos em três tipos: leis, decretos e resoluções, distribuídos conforme o gráfico a seguir:

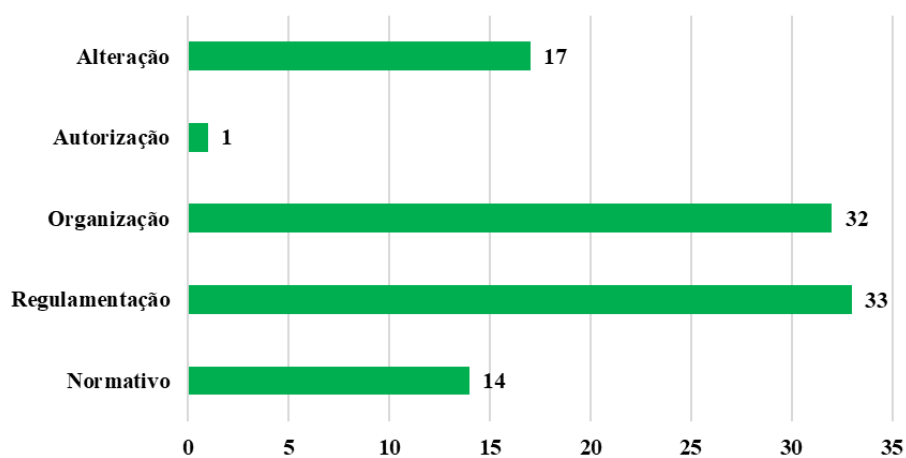
Gráfico 8 – Natureza dos marcos normativos analisados em BH



Elaboração própria

Tendo em vista o caráter regulamentar da legislação local, em grande medida, a maioria dos marcos normativos tinha natureza regulamentar, no sentido de criação de programas que realizariam a política habitacional municipal, conforme ilustro no gráfico a seguir.

Gráfico 9 - Conteúdo dos marcos normativos analisados em BH

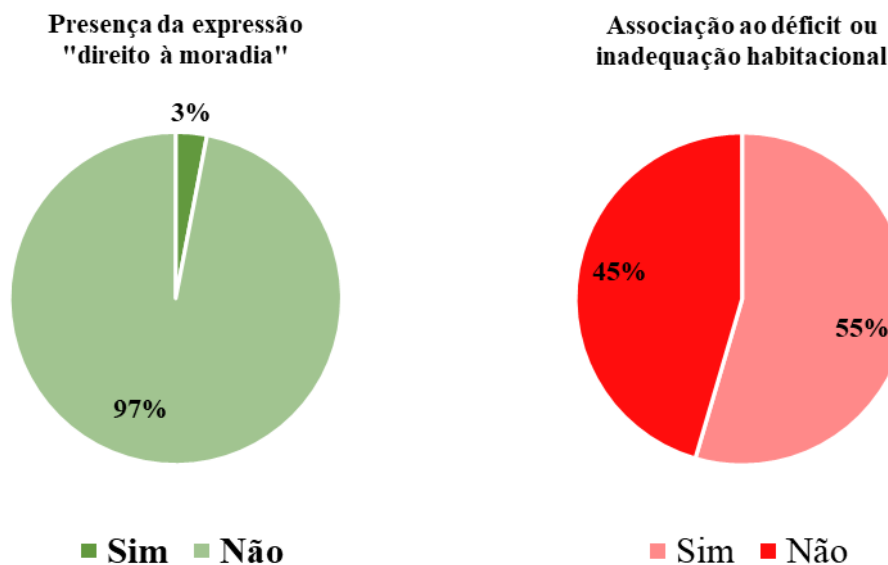


Elaboração própria

Sobre o uso do direito à moradia, no geral, os marcos normativos não o nomeiam diretamente, entretanto, são produzidos com justificativas conexas (associadas) ao direito à moradia, no sentido de se remeter às qualificações relacionadas às necessidades habitacionais - déficit e inadequação – (Belo Horizonte, 2014), conforme o gráfico abaixo expõe.

A regulamentação da política não faz menção direta ao direito à moradia em muitas oportunidades, como pode ser observado no gráfico abaixo.

Gráfico 10 - Síntese quantitativa do significado de direito à moradia (BH)



Elaboração própria

Pondero, que a natureza regulamentar e estável do arranjo institucional sugere a razão da pouca menção à expressão do direito à moradia, afinal, como a produção destes marcos normativos se debruçam imediatamente sobre a procedimentalização da política habitacional, já parte de conteúdos específicos. Por esta razão, aliás, que encontrei os termos associativos ao direito à moradia em frequência abundante, como aqueles que se referem a solução de alguma questão disposta pelo déficit ou inadequação habitacional.

Algo interessante de se notar pela organização normativa da política habitacional de Belo Horizonte, consiste na sua estabilidade. Pois, em grande medida, desde a primeira configuração da política pós-1988, os programas permanecem os mesmos sendo apenas requalificados em termos de regulamentação ao longo dos anos. É o caso do PROAS, que inicialmente é regulamentado por meio de decreto e, posteriormente, tem sua regulamentação requalificada por meio legislativo.

A estabilidade da política habitacional de Belo Horizonte pode ser notada pela capacidade normativa do CMH, que institui a atual estrutura da política por meio de resolução, publicada antes da renovação legislativa promovida pela Lei nº 11.181/2019, que instituiu o atual Plano Diretor e as diretrizes da política habitacional.

Em termos qualitativos, em suma, duas observações sobre a política habitacional de Belo Horizonte. A primeira corresponde à organização se organiza através programas associados à linhas programáticas (Belo Horizonte, 2018). Os programas, quando necessários, são regulamentados por meio normativos adequados, sendo, em grande

maioria utilizados os decretos ou resoluções (uma vez que são instrumentos de livre disponibilidade da Administração Pública).

A segunda observação é a continuidade da qualidade espacial dos programas habitacionais, pois eles são direcionados para áreas identificadas geograficamente, portanto, territorialmente, no espaço da cidade, sendo vinculadas ao zoneamento. Esta característica teve início com a criação do PROFAVELA, pela Lei nº 3.532, de 6 de janeiro de 1983.

Nos itens a seguir deste capítulo abordarei como a política habitacional de Belo Horizonte se realiza, expondo duas questões. A primeira relacionada à estrutura administrativa, logo, os órgãos/entes competentes da Administração Pública para promover a política. Em seguida discutirei a normatividade da política considerando os aspectos espaciais que (re)produz.

5.1.2.1 A organização administrativa no arranjo pelo plano micro institucional

A política habitacional no município de Belo Horizonte, em termos de competência para execução e normatização, divide-se entre um órgão e uma entidade (Fluxograma).

O órgão que faz parte da Administração Pública direta, sendo ligado diretamente ao Poder Executivo municipal, corresponde ao Conselho Municipal de Habitação (CMH). Atualmente é regulamentado pela Lei Municipal nº 6.508, de 12 de janeiro de 1994.

A entidade é a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), pessoa jurídica de direito público, empresa estatal constituída como sociedade de economia mista sob a forma de Sociedade Anônima (S.A.).

Órgão e entidade se combinam para a execução da política habitacional em BH, sendo interessante que toda a ação administrativa está na entidade, que se apresenta em modelo empresarial, pois a URBEL é uma empresa pública de modalidade de Sociedade Anônima e com capital fechado.

Assim, utilizando as tendências do direito administrativo (chave de leitura proposta), temos imediatamente que o arranjo institucional público se dá pela forma empresarial, portanto, uma manifestação do empresariamento da Administração. A afirmação (óbvia e singela) expõe como o jogo de linguagem encriptado opera, porque as ações públicas deverão seguir a perspectiva empresarial mencionada anteriormente em

termos de custo/benefício, o qual, nos arranjos administrativos é reduzida a ordem financeira e não qualitativa sobre os resultados que geram.

Figura 4 - Organização administrativa das políticas habitacionais em BH



Fonte, Belo Horizonte, 1994

Elaboração própria

Oportunamente, saliento, como será exposto a seguir, que a inefetividade do direito à moradia em Belo Horizonte não decorre do quanto é gasto pelo setor público na seara habitacional, mas, principalmente, com qual finalidade, pois a política habitacional e seus programas não realizam o direito à moradia, porque o utiliza para justificar investimentos em infraestrutura, que acabam por reproduzir as necessidades habitacionais.

Continuando, sobre a organização administrativa que orienta a política habitacional em BH, observo como os significados e regras do Estatuto das Empresas Públicas (Lei Federal nº 13.303/2016) condiciona o jogo de linguagem das políticas habitacionais. Inicialmente, destaco a forma empresarial e sua organização societária, considerando que a Urbel, apesar de não possuir sócio privado, poderia tendo em vista que já detém autorização normativa, conforme disposto em seu Estatuto Social (Brasil, 2016).

Concomitantemente, a forma da prestação de informações contábeis, que passa ser regido pelo sistema da Lei das Sociedades Anônimas ou Sociedade por Ações (Lei Federal nº 6.404/1976). A despeito das finalidades precípuas da Urbel, sua forma

estatuária impõe a necessidade de enquadrar a administração nos termos de empresas de mercado, expondo a fundamentação de políticas públicas aos modelos gerenciais típicos da eficiência tratada no PDRAE (Dias, 2003).

As atribuições do CMH e da Urbel são complementares. A Urbel tem a atribuição de planejar e executar toda a política habitacional do município de Belo Horizonte, contudo essa atuação é submetida ao controle e fiscalização do CMH, que deve deliberar sobre as regulamentações e ações de planejamento e execução da política habitacional, conforme disposto no art. 11 da Lei Municipal nº 6.508/1994, ora in verbis:

Art. 11 - Além de outras atribuições definidas em lei, compete à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL -, sem prejuízo da iniciativa dos membros da CMH e do Executivo:

I - elaborar e submeter ao Conselho Municipal de Habitação:

a) a Política Municipal de Habitação e a Política de Captação e Aplicação de Recursos, contendo objetivos, diretrizes e prioridades das ações municipais para o setor;

b) o Plano de Ação e Metas, anual e plurianual, em consonância com o Plano de Captação e Aplicação de Recursos, contendo, inclusive, as linhas de financiamento à população;

c) o Plano de Captação e Aplicação de Recursos, anual e plurianual, contendo previsão orçamentária e de outras receitas, além de operações interligadas, operações de crédito e condições de retorno, política de subsídios, aplicações financeiras, inclusive com receitas do Fundo Municipal de Habitação Popular;

d) relatórios mensais de atividades e financeiros;

II - gerir os recursos destinados à habitação, inclusive aqueles constantes do Fundo Municipal de Habitação Popular, instituído pela Lei nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993;

III - submeter à aprovação do Conselho Municipal de Habitação os seguintes programas para a produção de moradia:

a) aquisição e regularização de imóveis;

b) urbanização e reurbanização de áreas;

c) construção e recuperação de conjuntos habitacionais ou de moradias isoladas;

d) ações emergenciais;

e) contratação de assessoria técnica jurídica e urbanística;

IV - implementar programas decorrentes do Plano de Ação e Metas aprovado, elaborando ou executando os projetos que deles decorrerem, da seguinte forma:

a) diretamente ou através de outro órgão de entidade de Administração Pública;

b) mediante a celebração de contratos com os agentes de execução ou de agentes de assessoria técnica;

V - propor critérios de credenciamento e de remuneração dos agentes de execução e dos agentes de assessoria técnica;

VI - realizar a movimentação financeira dos recursos destinados à habitação.

(Belo Horizonte, 1994, grifo nosso)

Destacam-se os incisos I e III, porque eles remetem imediatamente à normatização e procedimentalização da atividade administrativa que a empresa executará em Belo Horizonte.

O CMH é o órgão da Administração que recebe ou acomoda a participação da sociedade civil. Sobre o caráter paritário do órgão, ele é composto por 18 integrantes sendo metade deles oriundos da Administração Pública e a outra metade de setores da sociedade civil. A ideia de se pensar conselhos paritários apenas por meio do setor público pode e é recorrentemente questionada. Afinal, a participação da sociedade civil é composta por setores diversos, dentre eles o técnico/empresarial.

No item a seguir, serão apresentadas como o significado de direito à moradia é utilizado nas regulamentações dispostas pela Administração Pública.

5.1.2.2 Normatização do direito à moradia pela Administração Pública na execução da política habitacional

A Administração Pública também tem a função normatizadora, exercendo-a com a finalidade de regulamentar procedimentos para a promoção de seus atos. No campo das políticas habitacionais, o trabalho terá como foco a regulamentação das políticas habitacionais no município de Belo Horizonte para desvelar o significado de direito à moradia e o que ele motiva.

A partir da organização administrativa identifica-se que o direito à moradia no município de Belo Horizonte parte de legislação específica (Plano Diretor) e é regulamentada por meio do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), apresentados no item anterior.

Do ponto de vista normativo, cabe ao CMH, no limite de suas atribuições, deliberar sobre atos normativos que regulamentam a aplicação das políticas habitacionais oriundas de legislações municipais ou de Planos específicos, sendo que estes estariam na competência da URBEL, especificamente dois deles: o Plano Local Habitação de Interesse Social (PLHIS) e o Plano Global Específico (PGE). Dessa forma, serão analisados nesse momento a relação entre o PLHIS vigente de Belo Horizonte e sua relação com as disposições normativas, também vigentes, determinadas pelo CMH. Os PGEs fazem parte da proposta de pesquisa que ainda será realizada, sendo desdobrada no item seguinte.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Belo Horizonte vigente é do ano de 2011, passou por uma atualização técnica do diagnóstico habitacional em 2014. Com base no PLHIS, o CMH, em 2018, por meio da Resolução nº 52, consolidou e reorganizou seus programas e ações no município de Belo Horizonte, por

meio da Política Municipal da Habitação, que seria compreendida como o “conjunto de conceitos, diretrizes, estratégias e instrumentos, pactuados entre agentes públicos e sociais, que orientam as ações de determinado município no que se refere ao atendimento das necessidades habitacionais” (Belo Horizonte, 2018).

Contudo, para melhor compreensão da normatização local do direito à moradia no âmbito municipal, a partir da Administração Pública, serão oferecidas a comparação entre os significados no CMH e àqueles oriundos no Plano Diretor vigente de Belo Horizonte, em razão de pequenas alterações compreendidas às políticas habitacionais e compreensão do detalhamento das PMH.

A primeira comparação corresponde aos significados de direito à moradia e habitação. O CMH não estabelece um significado imediato ao direito à moradia, assim como o Plano Diretor de Belo Horizonte, todavia, no Plano Diretor, assim como no Estatuto da Cidade, a moradia é associada às funções sociais da cidade e o significado de habitação em ambas as normatizações municipais, conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 7 - Comparação de significados entre as resoluções do CMH e o Plano Diretor

Resolução CMH nº 52/2018	Plano Diretor (2019)
<p>Art. 1º - Para fins desta Resolução, considera-se: I – Habitação digna: moradia segura, funcional e com boas condições de salubridade inserida no contexto urbano em área bem localizada, ou seja, provida de infraestrutura e serviços urbanos básicos, equipamentos e serviços sociais básicos, com segurança na posse, de custo acessível e com oferta de oportunidades de trabalho;</p>	<p>Art. 2º - São princípios gerais da política urbana do Município: (...) II - a garantia do direito a uma cidade sustentável, entendida como aquela que proporciona o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações; Art. 6º - O ordenamento do parcelamento, da ocupação e do uso do solo urbano no Município deve ser feito de forma a assegurar: (...) IV - o acesso à moradia, mediante a oferta disciplinada de solo urbano; Art. 15 - Para os efeitos desta lei, considera-se habitação a moradia digna inserida no contexto urbano, provida de infraestrutura de serviços urbanos e de equipamentos comunitários.</p>

Fonte: Belo Horizonte, 2018, 2019.

Elaboração própria

Necessidades habitacionais é outro significado pertinente ao jogo de linguagem no campo das políticas habitacionais, contudo é apresentado apenas na Resolução CMH nº 52/2018, nos seguintes termos:

Art. 1º - Para fins desta Resolução, considera-se: (...)

III – Necessidades habitacionais: conjunto de demandas a serem contempladas pelas políticas habitacionais, constituído pelo Déficit Habitacional, pela Demanda Demográfica, pela Demanda de Remoções e pela Inadequação de Domicílios; (Belo Horizonte, 2018)

Considerando que no jogo de linguagem, os significados são determinados pelos usos e finalidades (Wittgenstein, 2008), será a partir de ambos os significados (habitação e necessidades habitacionais), que a Administração Pública fundamentará escolha e aplicação das políticas habitacionais disponíveis.

Dessa maneira, os significados dispostos, assim como o de direito à moradia, são funcionalizados pela execução da política habitacional – pois, em razão da estrutura jurídica da linguagem da Administração Pública, fundamentos de fato devem se conectar aos fundamentos de direito para a realização de quaisquer atos (Di Pietro, 2014).

As necessidades habitacionais precisam ser reconhecidas (por meio de procedimento técnico) e associadas às previsões normativas que justifiquem a ação do Estado. No PLHIS (2014), a Administração Pública expõe os fundamentos da política habitacional e reconhece sua demanda nos termos do Quadro 8.

A Resolução CMH nº 52/2018 havia proposto três linhas programáticas para as políticas habitacionais no município: (i) provisão habitacional, (ii) intervenção em assentamentos de interesse social; e (iii) assessoria e assistência técnica (Belo Horizonte, 2018).

Entretanto, com o advento da Lei Municipal nº 11.181/2019 (Plano Diretor), a Política Municipal de Habitação (PMH) foi reduzida para apenas duas linhas programáticas: (i) provisão habitacional, (ii) intervenção em assentamentos de interesse social⁴⁴. O Programa de Assessoria e Assistência Técnica permanece existindo, contudo, ele se tornou uma ação transversal e acessória que pode ser utilizado conforme a demanda de programas previstos nas demais linhas programáticas (essa distinção é importante para

⁴⁴ Art. 20 - A PMH será executada nas seguintes linhas de atuação: I - intervenção em assentamento precário, visando à melhoria das condições da moradia; II - produção habitacional de interesse social, visando à redução do déficit habitacional. (Belo Horizonte, 2019)

compreender como os gastos com esse programa são descritos no orçamento público municipal sobre habitação).

Quadro 8 - Significado de necessidades habitacionais e demanda por domicílios (2014)

Significado de Necessidade Habitacional	Nº de domicílios*
<p>Déficit Habitacional: conjunto de situações que implicam necessidade de provisão de moradias por meio de produção (construção ou requalificação), aquisição ou locação de unidades habitacionais, englobando os seguintes componentes:</p> <p>a) Domicílios precários, compreendendo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. domicílios improvisados, que incluem locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, barracas, carcaças de carros abandonados e cavernas, entre outros), o que indica a carência de unidades domiciliares; 2. domicílios rústicos, que incluem aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e que, em decorrência das condições de insalubridade, proporcionam desconforto e trazem risco de contaminação por doenças. <p>b) Coabitação, compreendendo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. famílias conviventes secundárias, que vivem junto com a família principal no mesmo domicílio e declaram intenção de constituir um domicílio exclusivo; 2. famílias que vivem em cômodos que são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, entre outros. <p>c) Ônus excessivo com aluguel, compreendendo famílias urbanas com renda de até três salários mínimos que moram em domicílios urbanos duráveis e despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.</p> <p>d) Adensamento excessivo de domicílios alugados, compreendendo famílias que moram em domicílios alugados onde o número médio de moradores por dormitório é acima de três.</p>	75.649
<p>Demanda de remoções: demanda habitacional constituída pelo conjunto de domicílios existentes em Assentamentos de Interesse Social ou habitados por famílias de baixa renda a serem removidos em função de processos de urbanização e regularização fundiária, situações de risco ambiental, bem como de obras viárias estruturantes;</p>	24.371
<p>Inadequação de Domicílios: conjunto de moradias existentes que não oferecem condições adequadas de habitabilidade, em sua maioria concentradas nos assentamentos de interesse social.</p>	167.467
<p>Total de domicílios estimados em condição de necessidades habitacionais</p>	267.487

* Estimativas da PBH dispostas na atualização do diagnóstico do PLHIS (2011) realizado em 2014

Fonte: Belo Horizonte, 2014, 2018

Elaboração própria

A PMH define em caráter abstrato, pela Resolução CMH nº 52/2018 os espaços foco das ações na área da habitação por meio do significado de “assentamentos de interesse social”, nos seguintes termos:

Art. 1º - Para fins desta Resolução, considera-se: (...)

VIII – Assentamentos de interesse social: assentamentos constituídos predominantemente por famílias de baixa renda, dividindo-se nas seguintes tipologias:

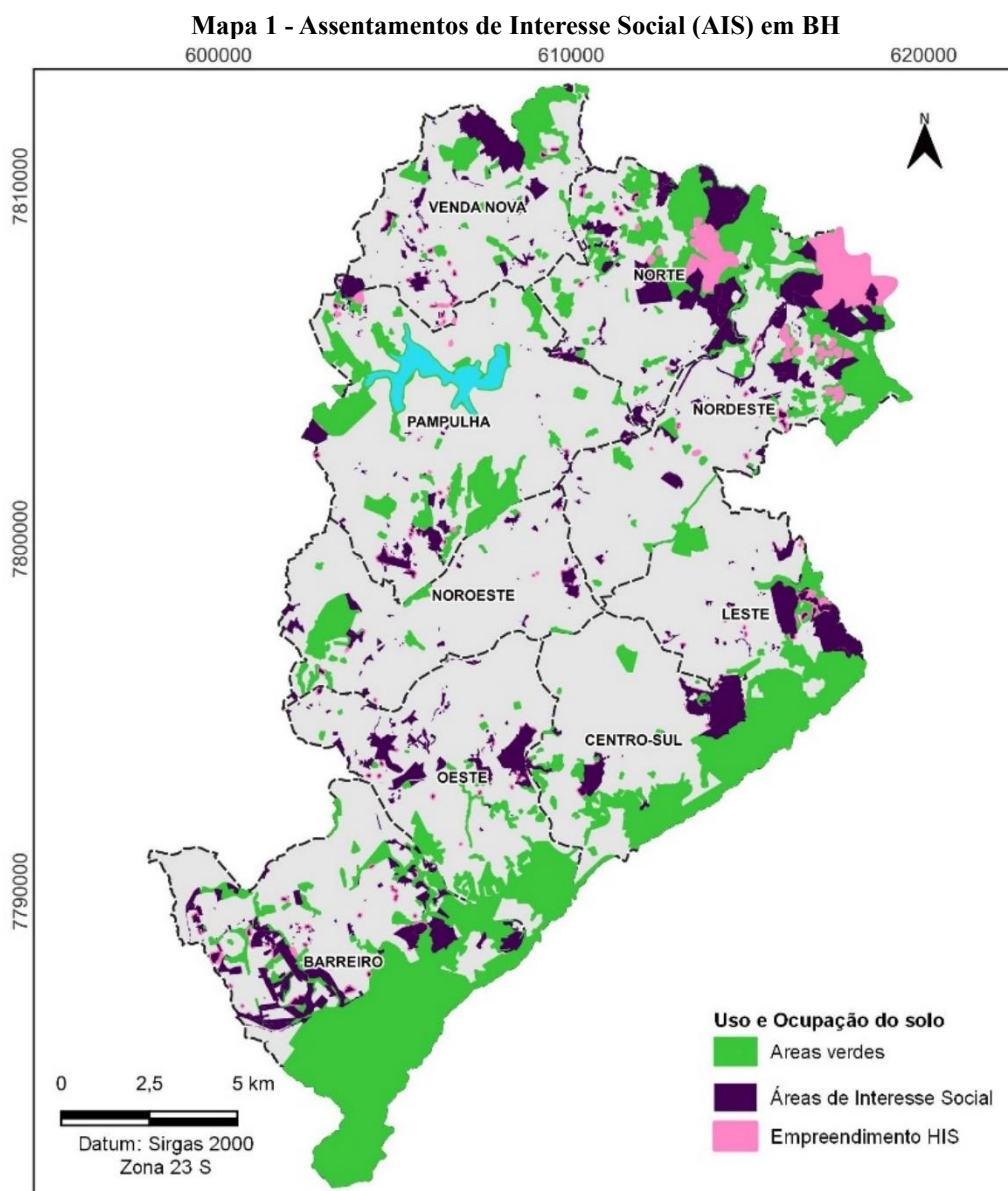
a) Vilas/Favelas: assentamentos formados por processos de ocupação espontânea em áreas de propriedade de terceiros.

- b) Loteamentos implantados pelo Poder Público: assentamentos originados por iniciativa do Poder Público em áreas de sua propriedade, destinados à população de baixa renda e que apresentam irregularidades urbanísticas e/ou jurídicas.
- c) Conjuntos Habitacionais implantados pelo Poder Público.
- d) Loteamentos Privados Irregulares: assentamentos implantados em área de propriedade particular, por iniciativa de seu proprietário ou de grileiro com vistas à comercialização de lotes para população de baixa renda, que apresentam irregularidades urbanísticas e/ou jurídicas.
- e) Ocupações Organizadas: assentamentos originados de ocupações em terrenos ou edificações de propriedade de terceiros, públicos ou privados, por iniciativa de movimentos organizados.
- f) Cortiços: assentamentos constituídos por habitações coletivas precárias de aluguel com alta densidade de ocupação, geralmente situados nas regiões mais centrais da cidade, onde cada cômodo abriga uma família de baixa renda e as instalações sanitárias são comuns.
- g) Povos e Comunidades Tradicionais: assentamentos constituídos por grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos por tradição. (Belo Horizonte, 2018)

A definição, entretanto, não é uma novidade. Como apresentado, há uma trajetória histórica em Belo Horizonte acerca dos instrumentos jurídico-políticos para a realização da política habitacional e de caráter territorial. Está presente como fundamento para a estrutura atual desde 1983, com o advento do PROFAVELA, que autorizava o município a flexibilizar padrões de uso e ocupação em determinada zona de seu território, permitindo a regularização fundiária com transmissão do domínio da propriedade (Belo Horizonte, 1983).

Apesar de dentro da tipologia dos assentamentos de interesse social, os conjuntos habitacionais (empreendimentos de interesse social) não integram as zonas dispostas pelo zoneamento. Entretanto, são possíveis de serem identificadas no território municipal. Dessa forma, o universo territorial da política habitacional corresponde a aproximadamente 10% do território municipal. Ao lado das áreas verdes, as quais a ocupação é restrita e associação comumente utilizada para coibir a ocupação de caráter social, tem-se aproximadamente 35% do território municipal (Mapa 1).

No território, a Lei Municipal nº 11.181/2019, atrela esses assentamentos de interesse social à cinco zonas (três AEIS e duas ZEIS), conforme exposto no Quadro 9. A relação material e formal entre as normatizações dispostas pela estrutura estatal de Administração Pública ao espaço pode ser compreendida como um processo abrangente de (des)territorialização, uma vez que condiciona ao espaço limites determinados que funcionam como fronteiras que organizam o exercício de poder (dominação) através de zonas, logo define a qualidade desses espaços (Haesbaert, 2007).



As identificações das áreas de interesse social correspondem à geoinstitucionalização da política pública, uma vez que combinam disposições normativas, que procedimentalizam a ação da Administração Pública aos espaços que serão objeto dessa ação. A geoinstitucionalidade da política habitacional traz ao jogo de linguagem do arranjo institucional o confronto entre o espaço urbano vivenciado e aquele idealizado pela normatividade inerente à procedimentalização da política. Cumpre salientar que essa geoinstitucionalidade é inerente às políticas urbanas, especialmente às habitacionais, afinal elas se dão imediatamente no espaço urbano. No entanto, é oportuno salientar que essa geoinstitucionalidade carrega um paradoxo, afinal a

procedimentalização da política ao mesmo tempo que necessária, se torna restrita apenas às áreas demarcadas.

Quadro 9 - Zonas e Assentamentos de Interesse Social pelo Plano Diretor de BH (2019)

Nome	Descrição
AEIS-1: Áreas Especiais de Interesse Social 1	Art. 105 - São classificadas como Aeis-1 as porções do território municipal destinadas à implantação de empreendimentos de interesse social, compostas de áreas vazias e edificações existentes, subutilizadas ou não utilizadas.
AEIS de Interesse Ambiental: Áreas Especiais de Interesse Social	Art. 106 - São classificadas como Aeis de Interesse Ambiental as porções do território municipal subutilizadas, desocupadas ou predominantemente desocupadas, dotadas de elementos ambientais relevantes, nas quais é possível a compatibilização entre a proteção de atributos naturais e paisagísticos, a geração de espaços públicos de lazer, a implantação de EUC e a produção de empreendimentos de interesse social.
AEIS-2: Áreas Especiais de Interesse Social 2	Art. 107 - São classificadas como Aeis-2 as porções do território municipal nas quais estejam presentes loteamentos passíveis de regularização fundiária nos termos da legislação federal, ocupados, predominantemente, por população de baixa renda enquadrada nos critérios de atendimento da PMH.
ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social	Art. 96 - São classificadas como Zeis as porções do território municipal ocupadas predominantemente por população de baixa renda, nas quais há interesse público em promover a qualificação urbanística por meio da Parágrafo único - As Zeis dividem-se nas seguintes zonas: I - Zeis-1: áreas ocupadas desordenadamente e de forma espontânea; II - Zeis-2: áreas ocupadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social, implantação de programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária.

Fonte: Belo Horizonte, 2019
Elaboração própria

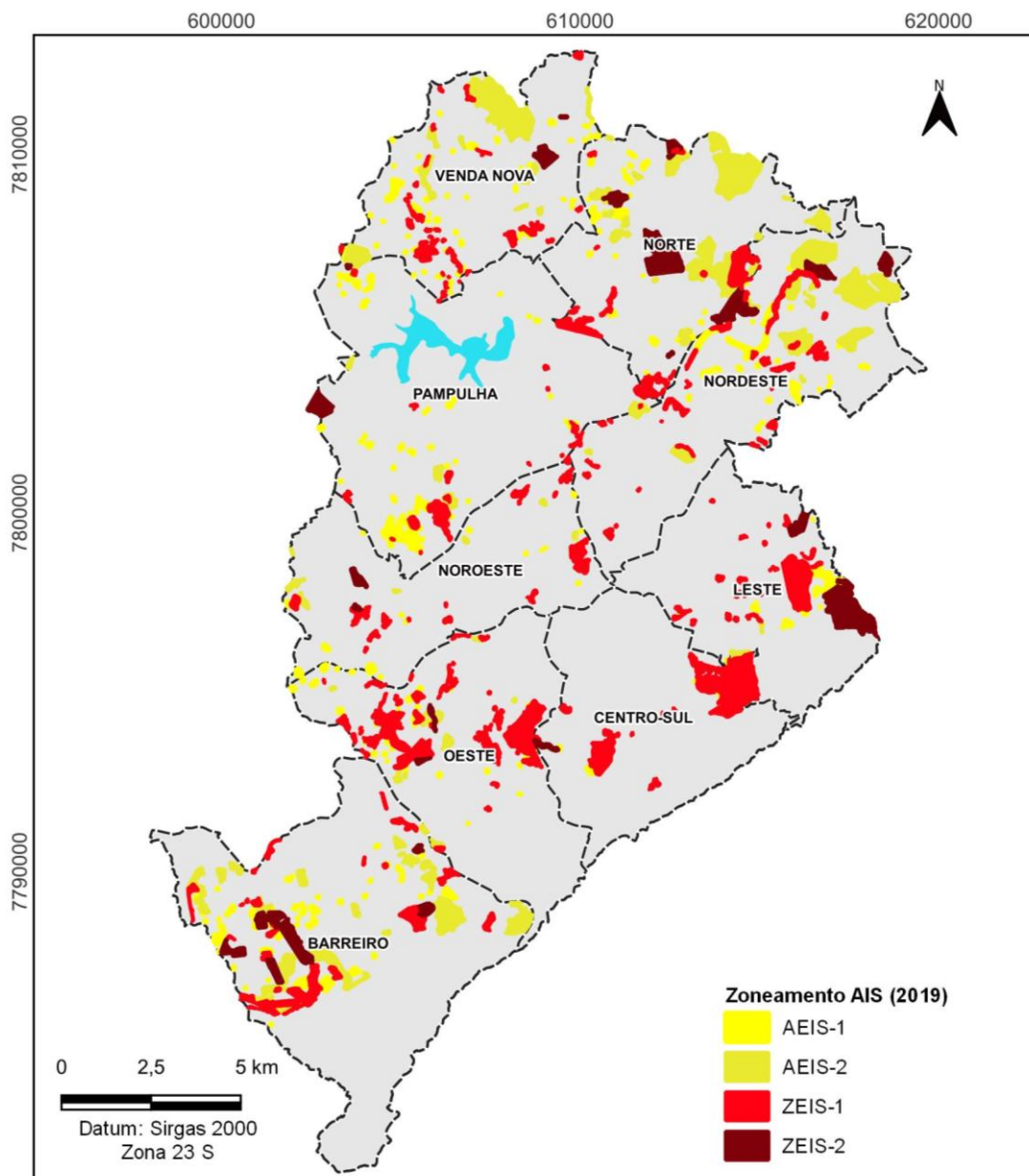
Os assentamentos de interesse social, serão normatizados conforme a qualidade que integrarão a política habitacional. As ocupações organizadas, por exemplo, integram os assentamentos de interesse social (dispostas no Mapa 1), entretanto, receberão a classificação territorial do zoneamento (Quadro 9) a depender de suas características. A qualificação normativa dos AIS (Mapa 2).

O processo de nomeação, que Bourdieu (2011, 2014) qualifica como uma estratégia do campo jurídico no e sobre o Estado, tem a finalidade de reduzir a capacidade de outros agentes influenciarem sobre como as ações/políticas públicas focais serão realizadas. Nesse sentido, considerando a proposta desse trabalho, entender os processos de “nomeação” (Bourdieu, 2014) é pertinente para explorar o jogo de linguagem que se faz com e pelo espaço geográfico no âmbito do território.

Os assentamentos de interesse social são normatizados pelo Poder Público que funcionaliza a autorização legal para exercer poder, no sentido de se elaborar políticas e

executá-las, por meio de instrumentos discricionários e não vinculativos, exemplificados pela legislação territorial (Plano Diretor) ou a aplicação de outros instrumentos de planejamento, como os PLHIS ou os PGEs conforme será discutido à frente. Espacialmente, aliás, é necessário comparar e (re)conhecer a disposição dos espaços qualificados pelo/no território municipal como assentamentos de interesse social e sua recorrente autorização/aplicação para normatizar intervir por meio do zoneamento.

Mapa 2 - Organização normativa dos AIS em BH



Elaboração própria

Os reconhecimentos institucionais foram acrescidos, nos últimos anos, recepcionando demandas de movimento sociais da luta por moradia. Os assentamentos de interesse social que são duplamente regulados, com AEIS ou ZEIS, passaram a acolher internamente uma categoria que compõe disputas no jogo de linguagem da política habitacional: as ocupações.

Na primeira parte do texto, vimos esta disputa extrapola o campo político adentrando na esfera judicial. Não à toa, decisões judiciais quando reconhecem direitos às populações em determinadas áreas de propriedade pública ou privada, recorrem à expressão ocupação em vez de invasão. Aliás, esta é, do ponto de vista jurídico, uma distinção essencial para a comprovação de boa-fé numa posse.

Como apresentei na Seção 4 deste texto, no geral, exceto em pontual questão dos despejos na pandemia⁴⁵, o Poder Judiciário tende a conferir um significado para qualquer ocupação em espaço público como invasão, tendo em vista a primazia do interesse público. Apesar da previsão de instrumentos de política urbana que poderiam neutralizar esta interpretação, como a CUEM – pouco utilizada (IPEA, 2016).

A correlação entre ambos os mapas (1 e 2) tem por finalidade expor a presença e orientação por meio do território das políticas habitacionais no município. A identificação pela nomeação (Bourdieu, 2014) é um meio para a orientação espacial das políticas públicas municipais.

A identificação é necessária e faz parte da estrutura de planejamento, contudo o que se propõe nesse trabalho é problematizar como as estratégias e direcionamentos expõem e impõem jogos de linguagem que definem transcendentalmente destinatários de políticas públicas, impondo-os um rol de determinações espaciais que condicionam e normalizam não apenas a suposta precariedade habitacional, mas a compulsoriedade de estar submetidos às políticas com pouco (ou nenhuma) capacidade de influenciá-las (Franzoni, 2019).

Essas identificações não apenas caracterizam as áreas objeto de política, mas autorizam sobre elas o exercício de ações administrativas excepcionais ao restante do território que não de “interesse social”. As ações excepcionais correspondem àquelas que a Administração pode administrativamente interferir na gestão e, conseqüentemente, vida das pessoas que ocupam esses espaços por meio de processos administrativos simplificados, que, a princípio, fundamentados no interesse público, permitiriam a adoção

⁴⁵ ADPF 826.

de medidas que reduzem garantias processuais como o contraditório. Refiro-me, por exemplo, à autorização de remoções em razão de obras públicas.

A geoinstitucionalidade da política habitacional, em decorrência de sua territorialização, contribuiria para o retorno “desterritorializado”, em razão de tornar possível esvaziar o sentido daquele espaço pelo/para os usuários no que diz respeito às políticas públicas no campo da habitação, em razão da imposição transcendental de significados aos espaços pelas qualificações dispostas nas tipologias zonais referente aos assentamentos de interesse social (Haesbaert, 2007). A desterritorialização também poderia ser compreendida pela mobilidade imposta às populações, em razão delas perderem a capacidade de exercer qualquer controle (poder) sobre a permanência nos espaços que estão (Santos, 2008).

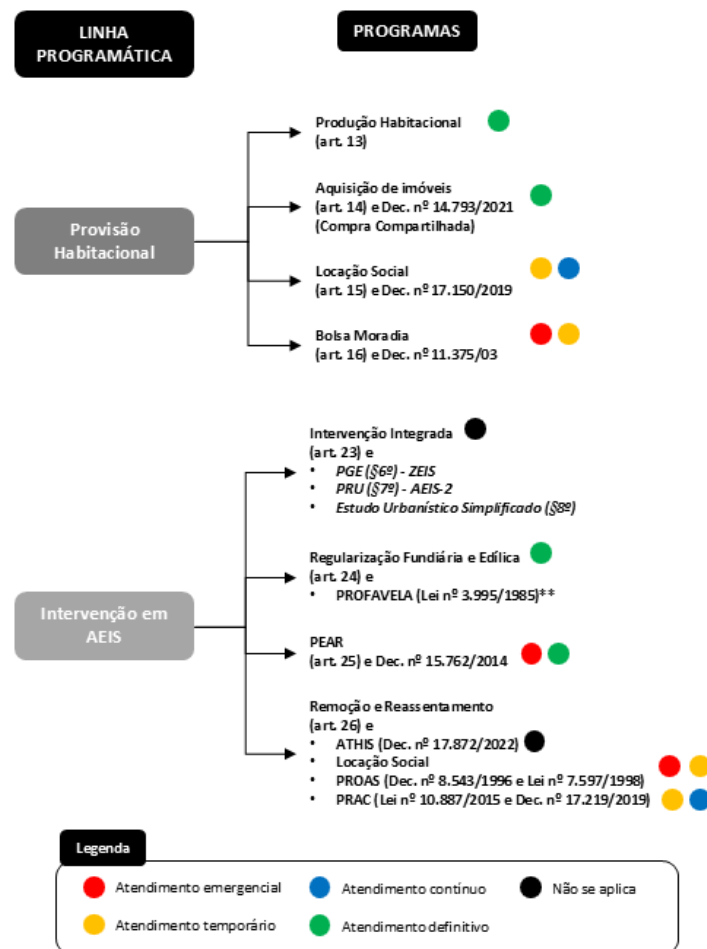
Os territórios impõem significados da PMH àquelas espacialidades, pois os programas da PMH ocorrem a partir da definição geográfica se manifesta como uma forma de territorialização (Haesbaert, 2007). As definições jurídicas impõem transcendentalmente uma configuração espacial, portanto, ela (re)produz uma espacialidade em nível institucional que culminará na promoção de ações públicas que reforçarão estas qualidades, neste sentido, conforme apresentado por Kozen (2019), temos um exemplo de como o espaço é produzido pelas imposições normativas. Adequando-se ao trabalho, essa influência na produção do espaço decorre do jogo de linguagem encriptado (Sanín-Restrepo, 2023), que oculta o uso político, no sentido de exercício de poder, sobre estes espaços para manipulá-los conforme a necessidade.

A partir da nomeação abstrata (espaço normativo) e sua vinculação espacial (territorialidade oriunda da abstração normativa), programas importantes da PMH são realizados.

Considerando o âmbito micro institucional que envolve o arranjo institucional da política habitacional, é interessante notar que todos os programas regulamentados, independentemente da linha que sejam, preveem o uso do procedimento de remoção. As justificativas são razoáveis, afinal, situações de risco envolvem ações que não serão necessariamente definitivas.

Entretanto, é notável como existem programas muito similares e que autorizam a mesma ação ao Poder Público: remover população por interesse público, que poderá ser decorrente de obra pública, de requalificação da moradia do removido ou por risco. São os casos dos programas: PROAS, PEAR, Bolsa Moradia, entre outros.

Figura 5 - Organização da PMH por programa em BH



Fonte: Belo Horizonte, 2018

Elaboração própria

Discutirei o jogo de linguagem na produção do espaço no próximo momento deste texto. Pondero, oportunamente, que é necessário ou razoável entender que nem toda manifestação da política é ruim. A questão não se trata se há ou não alguma melhoria às populações atendidas, mas como elas são qualificadas apenas sobre este aspecto e, dessa forma, sujeitas exclusivamente ao uso de instrumentos públicos que retiram delas e/ou retiram elas dos espaços da cidade.

No momento, interessa-me focalizar sobre a associação entre qualidades jurídicas e o território por meio de seu jogo de linguagem. Para isso, parece-me pertinente, sobretudo em virtude da estabilidade da política habitacional de Belo Horizonte como ela se realiza. Para tanto, discutirei a seguir a materialidade, com base em demonstrações quantitativas, de como a política habitacional se concretiza.

5.2 O direito à moradia: significado no arranjo (geo)institucional em Belo Horizonte

A procedimentalidade inerente à atuação da Administração Pública torna-a exposta a paradoxos, pois ao alinhar a execução da política habitacional expõe o Poder Público municipal pela sua promoção e, ao mesmo tempo, por sua proteção. No que diz respeito à promoção procurarei apontar as contradições pelas quais a política insere-se na (re)produção (exclusiva) da cidade como produto (Lefebvre, 2008) – sendo esta situação uma decorrência tornada inevitável pela encriptação do poder (Sanín-Restrepo, 2016); de outro lado, o Poder Público, ao defender a execução de sua política, muitas vezes se vê constringido pela atuação sobre determinante do Poder Judiciário, que, num exemplo imediato de como a encriptação ocorre sobre o jogo de linguagem, neutraliza qualquer dimensão diversa ao território que não seja a proteção da propriedade.

Dessa forma, seguirei nessa seção expondo os dois lados, que serão divididos em duas subseções respectivamente: na primeira discutirei a atuação da Administração Pública conforme sua legitimidade administrativa, logo, procurando apontar como ela realiza a política habitacional e como esta se revela como influência na produção do espaço urbano. E, na segunda, apresentarei casos de conflitos territoriais em Belo Horizonte que foram apreciados no Poder Judiciário.

5.2.1 O arranjo (geo)institucional de BH

No intuito de analisar o uso do significado de direito à moradia na política habitacional de Belo Horizonte, proponho inicialmente abordá-lo a partir da execução da política habitacional de BH, considerando as suas linhas programáticas e sobre aspectos financeiros e territoriais.

Os aspectos financeiros correspondem aos orçamentos da habitação em âmbito municipal. Afinal, se toda e qualquer política pública é vinculada a sua sustentabilidade financeira, verificar os orçamentos permite encontrar indícios sobre quais ações são priorizadas, sobretudo se trazidas informações sobre os aspectos territoriais, pelos quais, poderemos tensionar a hipótese do trabalho sobre como o significado do direito à moradia é usado para não promover este direito, ao menos não em sua completude, o neutralizando.

A presença orçamentária confere a primeira indicação sobre como a Administração Pública faz uso dos programas previstos na PMH. Afinal, conforme venho indicando, as tendências do direito administrativo influem sobre como significados jurídicos são praticados no jogo de linguagem. A qualidade das políticas públicas foi significada, considerando a presença da sustentabilidade financeira sobre as ações públicas, sobre uma perspectiva de custo-benefício. É sobre este custo/benefício que as finalidades ocultadas são, de fato, desveladas.

Ora, se a política traz como benefício ações que não resolvem as necessidades habitacionais, mas as reproduzem, ou ela se realiza como um transtorno dissociativo de personalidade ou ela nos indica que sua finalidade é outra, que não a solução das necessidades habitacionais. Esta outra finalidade que importa nesta tese, porque sobre ela recai a hipótese principal de que o significado de direito à moradia é simbólico, portanto, utilizado para produzir efeitos contrários àqueles normativamente previstos (Araújo, 2018). E que esta realização simbólica é operacionalizada por meio do jogo de linguagem encriptado, que oculta a neutralização de significados de direito à moradia que não realizem os interesses econômicos que exigem a concretização duma política habitacional que promova ações em prol dos setores empresariais e não daqueles que preenchem ou qualificam as necessidades habitacionais que motivam materialmente a provisão do formalizado direito à moradia.

Para discutir o significado do direito à moradia sobre a perspectiva do custo-benefício, proponho analisar os orçamentos de Belo Horizonte para a área da habitação nos anos de 2019 e 2023. Escolhi estes anos em razão de 2019 ser o primeiro orçamento após a nova organização da PMH pela Resolução CMH nº 52/2018, portanto, procurou-se identificar algum efeito imediato pela alteração da estrutura das políticas habitacionais. E, 2023, como lapso temporal pertinente e atualizado. Aliás, como apresentarei, o orçamento para a área da habitação no município de Belo Horizonte foi reduzido em aproximadamente oitenta milhões de reais durante o período analisado, sendo a justificativa plausível a redução dos investimentos municipais em infraestrutura.

Inicialmente, aponto como ações de remoções e reassentamentos parecem ser as preferências da política municipal. Algumas questões temporais, referentes à disponibilidade de dados não permite uma comparação direta, contudo, conforme apontei, há uma notável preferência às ações de remoção, em recorrência das indenizações pagas, conforme revela o orçamento da área.

Apresentei a organização administrativa da política habitacional, em termos de quem executa a política (atribuições) e quais programas, portanto, procedimentos administrativos da política habitacional, estão previstos e são passíveis de serem executados, em enlace sintetizado na Figura 5.

Além da organização prevista pelas linhas programáticas podemos dividir os programas da política habitacional em dois tipos: aqueles que movimentam populações (remoções) e aqueles que tratam da provisão habitacional (disponibilizam unidades habitacionais em condições de habitabilidade conforme previsão da PBH) (Figura 5).

Os principais programas que movimentam as populações objeto das políticas habitacionais são o Programa Municipal de Assentamento (PROAS) e o Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR). O PROAS é um dos mais antigos programas, presente desde 1998. O PEAR foi regulamentado apenas em 2014. Ambos autorizam a Administração Pública a praticar remoções de caráter preventivo (PEAR) para a garantia da segurança habitacional ou decorrente de demanda gerada por ações do Poder Público.

Os orçamentos são apresentados de forma simplificada e sintetizada no quadro a seguir⁴⁶. Eles foram organizados conforme as linhas revisadas pelo Plano Diretor, que definiu a PMH fundamentada em duas linhas, a saber: (i) Provisão habitacional; (ii) Intervenção em Assentamentos de Interesse Social. Observo que o detalhamento orçamentário de 2019 não permitia separar as indenizações para reassentamento e as indenizações para desapropriação. A comparação seria interessante, porque as indenizações para reassentamento correspondem às indenizações sobre a posse. E, por isso, são muito menos onerosas à Administração Pública que as indenizações às propriedades privadas, tendo em vista que a presença e comprovação da titulação tornam as indenizações mais caras (Pires, 2022). Recupero que as indenizações justas são protegidas constitucionalmente aos proprietários (Brasil, 1988). Contudo, os dados orçamentários permitiram isolar a finalidade da despesa dentro da própria ação/programa, portanto, identificar quais gastos eram com obras ou com indenizações (Quadro 10 e Gráfico 11).

É notável a redução do orçamento para a execução da PMH (Quadro 10). O detalhamento absoluto dos gastos, isolando indenizações referentes às remoções, indica uma estabilidade nos recursos dispendidos às intervenções (obras e planos) em assentamentos de interesse social (Gráfico 11). No entanto, é sobre as despesas

⁴⁶ As despesas de custeio foram excluídas, levantando-se apenas as despesas diretamente relacionadas à execução de ações ou programas da PMH.

relacionadas às indenizações/desapropriações que se nota a maior redução, que aponta como as políticas habitacionais são conformadas enquanto instrumento ou meio auxiliar aos investimentos em infraestrutura, conforme é indicado em razão da redução dos valores sobre os investimentos em obras de infraestrutura no período no município de Belo Horizonte. Observo que as obras públicas não terão orçamento para desapropriações/indenizações apenas dentro do orçamento da Habitação, pois este contempla apenas aqueles para populações que se encontram passíveis de serem qualificadas como moradores de áreas de interesse social (ZEIS e AEIS). Ou seja, o orçamento da habitação será incrementado diante de demandas que não são necessariamente para habitação.

Quadro 10 - Orçamento para execução da PMH na Área da Habitação em BH (2019 e 2023)			
Linha	Tipo de ação	2019	2023
Linha 1	Assistência técnica social	2.203.000,00	1.570.079,00
	Produção habitacional	17.020.421,00	5.046.221,00
	Locação social e Bolsa Moradia	7.766.000,00	9.527.700,00
	Outros	2.002.983,00	-
	Total (Linha 1)	27.674.337,00	16.144.000,00
Linha 2	Assistência técnica social	2.910.000,00	2.934.190,00
	Intervenções gerais em AIS	21.876.119,00	19.238.922,00
	Ocupações urbanas	502.000,00	8.716.062,00
	Orçamento Participativo	38.949.314,00	17.512.241,00
	Obras (apoio pela PMH)	47.819.528,00	2.648.206,00
	Planos urbanísticos (PGE)	1.570.977,00	162.362,00
	PEAR e outros programas de risco ambiental	46.963.516,00	73.727.050,00
	Programa Vila Viva	84.279.959,00	51.937.610,00
	PRU e Regularização Fundiária	4.822.509,00	2.515.942,00
	Outros (ações sociais, outros estudos técnicos...)	6.025.963,00	1.552.532,00
Total (Linha 2)	255.719.885,00	180.945.117,00	
Total (PMH)		283.394.222,00	197.089.117,00
Detalhamento Indenizações e desapropriações			
Indenizações		152.493.685,00	49.539.455,00
Desapropriações		0,00	11.545.948,00
Outros		130.900.537,00	136.003.714,00
Total (PMH)		283.394.222,00	197.089.117,00

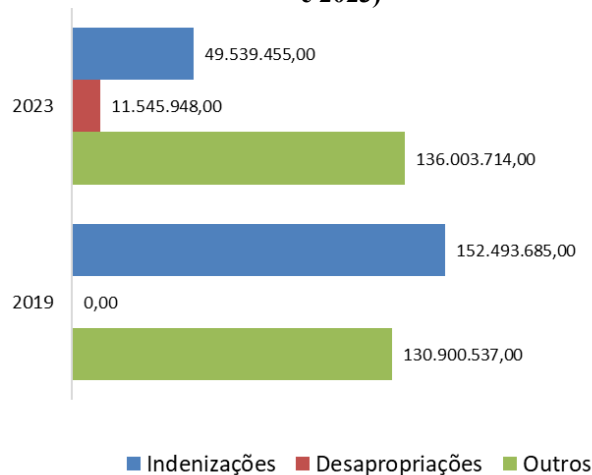
Fonte: Belo Horizonte, 2018, 2022

Elaboração própria

Ademais, conforme apresentarei, também é possível discutir a espacialidade a habitação, enquanto infraestrutura (provisão ou remoção), gera, no sentido de reproduzir formas espaciais que passam pela reprodução de tecido urbano considerado idealizado (Libânio, 2016) e padronizado pelos agentes empresariais que realizam as políticas em parceria.

Logo, no jogo de linguagem a finalidade das políticas habitacionais seria orientada como meio para viabilizar políticas que não se associam ao direito à moradia.

Gráfico 11 - Despesas com indenizações/desapropriações no orçamento da Habitação em BH (2019 e 2023)



Fonte: Belo Horizonte, 2018 e 2023
Elaboração própria

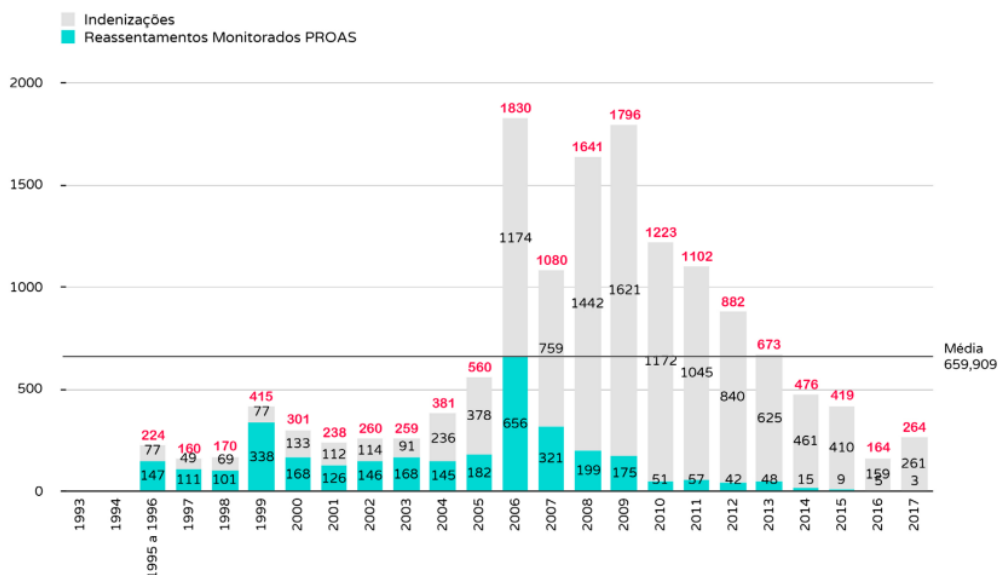
No período entre os anos de 1995-2017 foram realizadas 14.509 ações de remoções ou reassentamentos por meio da aplicação do PROAS no município de Belo Horizonte (Morando Nascimento et al, 2018). O Programa de Remoção e Reassentamento previsto no art. 26 da Resolução CMH nº 52/2018 compõe a PMH sendo acessório às demais políticas, sobretudo aquelas nas quais ocorrem impactos à população, por meio de obras públicas ou fiscalização e contenção de riscos ambientais. O referido programa prevê o pagamento da indenização e/ou a possibilidade de se associar a outros programas como o PROAS, que realiza o reassentamento, ou a Locação Social, por exemplo. Verifica-se que o meio principal utilizado para solucionar as remoções necessárias diante de outras políticas pública de infraestrutura ou proteção ambiental é a indenização.

O gráfico a seguir aponta a evolução do uso da indenização como estratégia da Administração Pública para solucionar do ponto de vista econômico uma demanda que ela própria gerou. É notável, a ampliação do uso da indenização como estratégia na PMH, fato que ocorre justamente após as reformas estatais, como a previsão das Parcerias Público-Privadas⁴⁷. Percebe-se pelo uso das indenizações a presença ascendente da

⁴⁷ A privatização via contratação do setor privado com o advento da PPP amplia a celeridade do setor privado em desempenhar processos de desapropriação, tendo em vista que os atos necessários para desapropriar e indenizar podem ser atribuídos à concessionária privada.

tendência de empresariamento (Fernandes Lima, 2021) derivada dos processos de neoliberalização nas políticas urbanas (Harvey, 2006, 2014).

Gráfico 12 - Indenizações e reassentamentos monitorados realizados através do PROAS por ano (1995-2017)



Fonte: Morado Nascimento, et al, 2018

A neoliberalização do Estado tem diversas manifestações, entre elas o próprio empresariamento da Administração Pública, manifestada pela reforma gerencial do Estado (Dias, 2003), que direciona a atuação da Administração ao fomento do setor privado por meio de vários estímulos, dentre eles a contratação para requalificações territoriais que possam estimular setores econômicos e/ou criar novas oportunidades imobiliárias. Operações urbanas consorciadas ou simplificadas, forma habitual em Belo Horizonte, são constantemente utilizadas com na cidade com estas finalidades (Fernandes Lima, 2019). A aproximação entre os gastos com contratação de obras de infraestrutura e o orçamento para política habitacional, que aponta concentração com a despesa de indenização e remoção, procura indicar como o casamento entre neoliberalização, por meio do empresariamento (fomento) se manifestou na geoinstitucionalidade da política habitacional, tendo em vista que esta teve sua motivação associada a outras políticas e não seu objetivo precípua. Ou seja, ao orientar sua realização em decorrência das ações de fomento ao setor privado pelas contratações em infraestrutura, a política habitacional e, conseqüentemente o direito à moradia, se tornaram simulacros no jogo de linguagem, porque utilizados para promover objetivos diversos. Ademais, se tem a participação da política habitacional de forma acessória aos impulsos empresariais sobre a produção do

espaço urbano da cidade, uma vez que esta é utilizada como acessório aos investimentos de interesse do setor privado, seja porque este seria contratado, seja porque usufruiria em decorrência das alterações nas dinâmicas imobiliárias que acabariam por abrir novos mercados ou valorizações inerentes aos investimentos.

Outro programa municipal que associa a moradia desejada à estabilidade da população às áreas que residem desde que atendidos critérios de habitabilidade e segurança, promove como parte da política habitacional a estratégia de deslocamento populacional. Refiro-me ao PEAR. Não é possível comparar ou ampliar os dados do PROAS ao PEAR, porque o PEAR foi criado em 2014 e regulamentado em 2015. Sua finalidade consiste na remoção de famílias de moradias em situação de risco ambiental.

As áreas de interesse social coincidem com áreas de suposto risco ambiental. Entretanto, o significado de risco não pode ser contextualizado apenas por questões geofísicas, porque estas, de certa forma, não existem. Um topo de morro não é necessariamente uma área de risco. É a vulnerabilidade socioeconômica que pode torná-lo, pela ocupação sem quaisquer critérios técnicos e construtivos que protejam aqueles que ocupam a área.

A compreensão do risco não ser objetivo, mas qualificado ao contexto, encontra respaldo na própria legislação federal, especificamente a Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, recentemente alterada, conferindo conceitos sobre risco, situação de emergência e vulnerabilidade, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei 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 e dá outras providências. (...)

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se: (...)

XIII - risco de desastre: probabilidade de ocorrência de significativos danos sociais, econômicos, materiais ou ambientais decorrentes de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis;

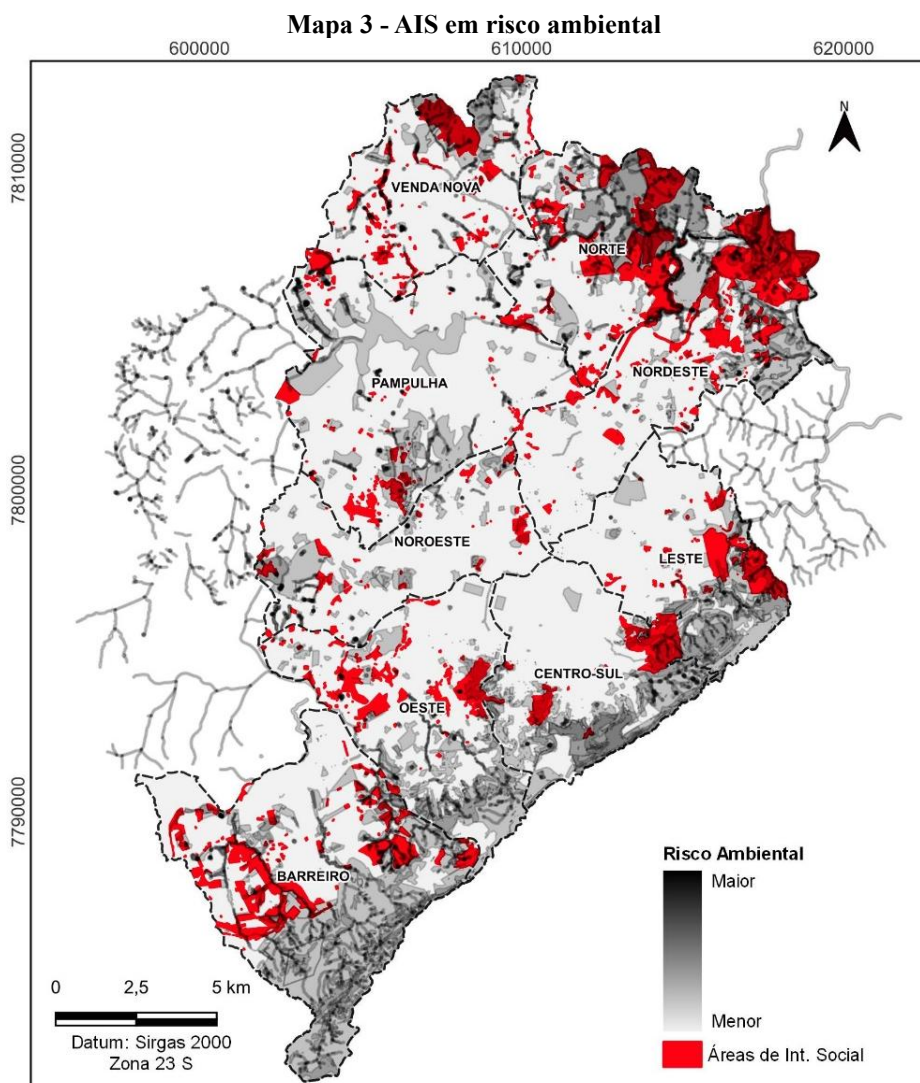
XIV - situação de emergência: situação anormal provocada por desastre causadora de danos e prejuízos que implicam o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido e da qual decorre a necessidade de recursos complementares dos demais entes da Federação para o enfrentamento da situação; e

XV - vulnerabilidade: fragilidade física, social, econômica ou ambiental de população ou ecossistema ante evento adverso de origem natural ou induzido pela ação humana. (Brasil, 2012, 2023)

Em Belo Horizonte, sabemos que a cidade, em decorrência das características geológicas e geomorfológicas é envolvida em áreas potencialmente “arriscadas”.

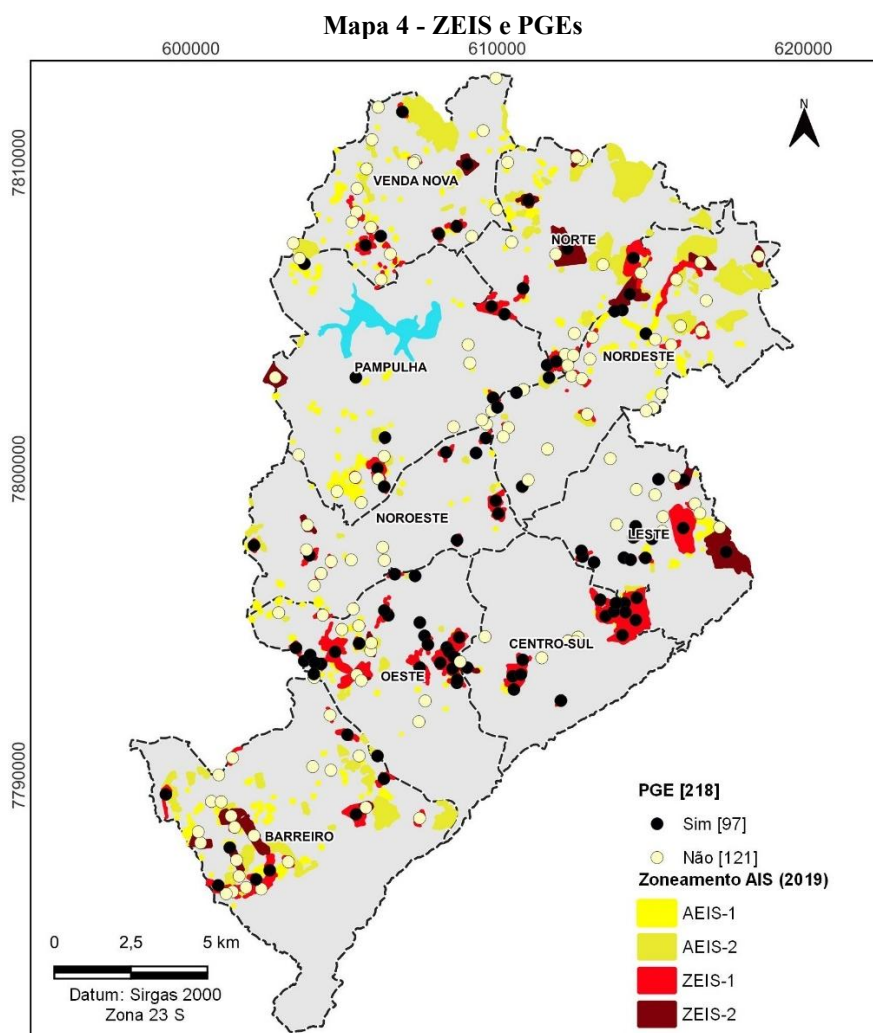
Contudo, apenas sobre aquelas de “interesse social” realizam-se ações que obrigam a remoção. Considerando a ocupação da cidade e as questões ambientais, é evidente que a noção de risco ambiental que demande intervenção pública pelo PEAR não é objetiva.

A fragilidade econômica que se manifesta na ocupação urbana faz com que os segmentos populacionais de menor capacidade econômica estejam mais sujeitos a ocupar áreas precárias. Como mencionado no início deste capítulo, faz parte do processo de ocupação da cidade desde o início reproduzir a desigualdade social sobre o território (Aguiar, 2018). Entretanto, a forma como as questões ambientais são tratadas pelo Poder Público, sobre os assentamentos de interesse social, revelam duas questões: a baixa capacidade de veto destas populações e, conseqüentemente, a instrumentalização da função social da propriedade para ressignificação do (cumprimento do) direito à moradia.



No Mapa 3⁴⁸ apresento uma leitura sobre os riscos na cidade. Elaborado a partir das manchas de risco disponíveis na base da Administração Pública, questões envolvendo declividade, mas dentro das áreas centrais acabaram sendo pormenorizadas. Afinal, como se percebe, principalmente dentro da regional Centro-Sul, a infraestrutura disponível e o padrão das edificações neutralizam riscos, em decorrência da menor exposição da população a problemas ambientais, que ocupou a região com soluções de construção que permitiram a estabilidade local.

Em continuidade sobre a execução da política habitacional, cabe apontar como os programas de caráter territorial imediato, como a elaboração do PGE e promoção do PEAR e do PRU estão disponíveis na cidade.

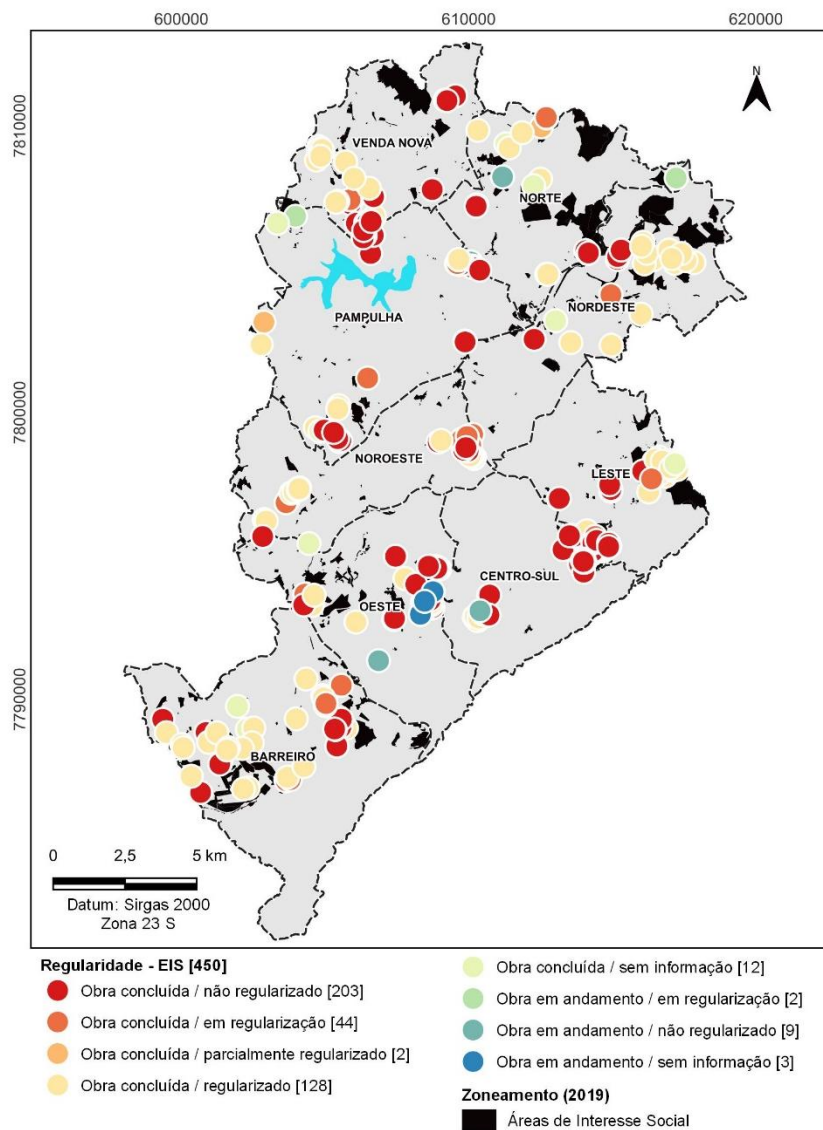


⁴⁸ O Mapa 3 foi produzido a partir da metodologia de McHarg (1992). Consiste em modelo de análise da paisagem pela qual as categorias de risco, no caso, áreas com restrições de ocupação em decorrência de vegetação, inundação e escorregamento recebem graduações em transparências. Quando sobrepostas, quanto mais escura a mancha, maior a restrição.

A elaboração do Plano Global Específico (PGE) é fundamento para intervenção nos assentamentos de interesse social (AIS), entretanto, como a Administração Pública torna claro, não é requisito obrigatório, mas de caráter programático para sua implantação. O mapa a seguir mostra a disposição das comunidades que deveriam recebê-lo e ou os já têm elaborado ou ainda não foram.

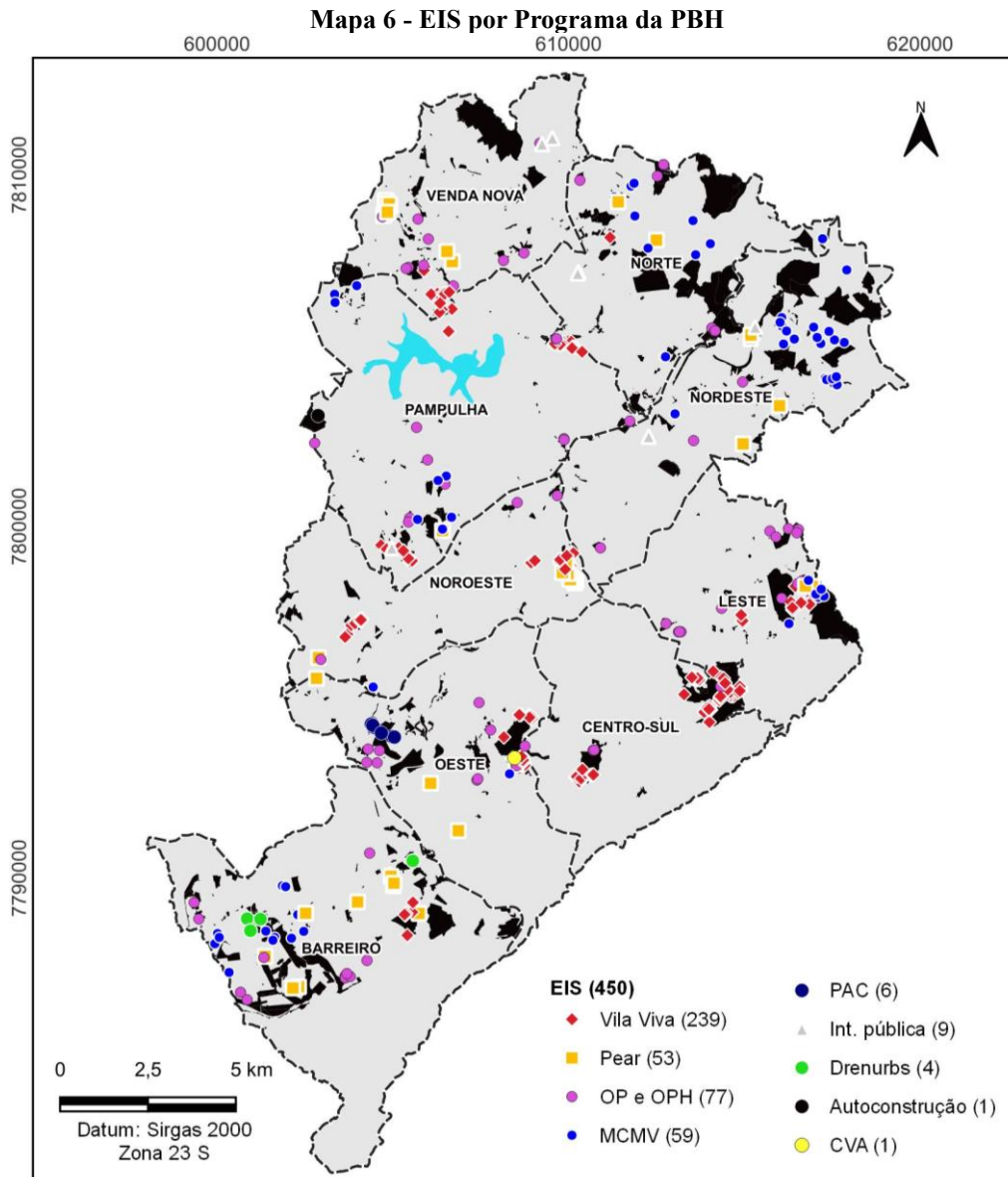
Sobre o PEAR (Mapa 6) e o PRU (Mapa 7), é interessante notar que seus avanços decorrem da combinação entre suas aplicações e a política de provisão por meio de empreendimentos de interesse social. Em Belo Horizonte existem 450 EIS, sendo 389 concluídos, outros 24 em obras em andamento e os demais planejados.

Mapa 5 - EIS por status de conclusão



Fonte: Belo Horizonte, 2024
Elaboração própria

O índice de irregularidade promovido pela provisão habitacional é interessante. Afinal, dos empreendimentos concluídos, aproximadamente 63% não estão regularizados (Belo Horizonte, 2024). Destes EIS, foram produzidos a partir dos programas previstos no PLHIS, conforme o mapa a seguir ilustra.

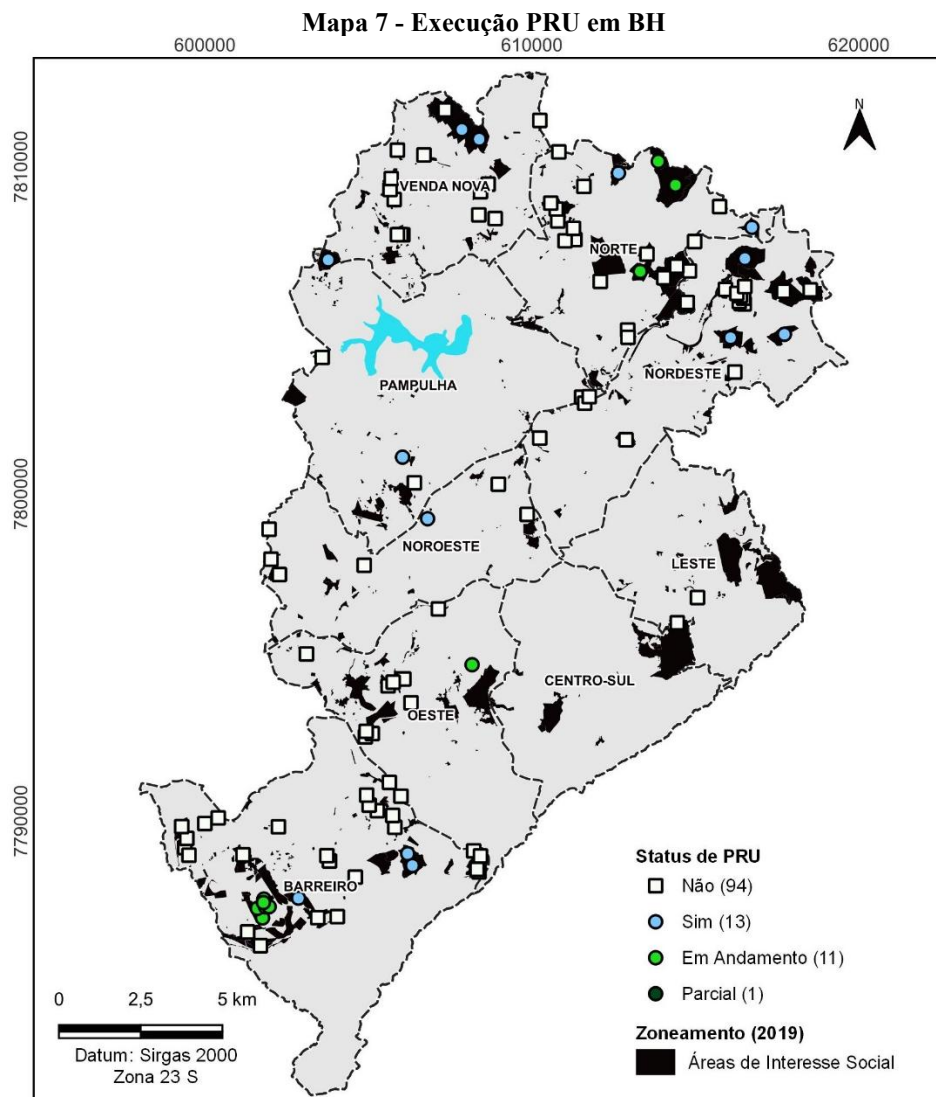


Fonte: Belo Horizonte, 2024
Elaboração própria

A relação entre a distribuição dos empreendimentos e dos tipos de programas dos quais foram produzidos revelam a orientação das políticas após o surgimento do PMCMV. A maioria dos empreendimentos ainda corresponde ao programa Vila Viva, consolidado desde o início dos anos 2000, e que concentra empreendimentos habitacionais nas comunidades e favelas da região Centro-Sul de Belo Horizonte.

Entretanto, com o advento do PMCMV os novos atendimentos foram ocorrendo por ele, não à toa o crescimento dos EIS justamente nas regiões Norte e Nordeste de Belo Horizonte. Aliás, o redirecionamento de investimentos neste sentido é coerente com a expansão da Região Metropolitana de Belo Horizonte à região norte por meio de diversos projetos urbanos planejados ou concretizados na última década (Freitas, 2017).

Outra política de caráter não empresarial e que ainda se apresenta de forma modesta no território corresponde ao Programa de Regularização Urbanística (PRU). Dos 119 AIS que receberiam, até o momento apenas 13 tiveram seus planos concluídos. E 11 estão com seus PRUs em andamento. Aliás, os planos em andamentos correspondem às ocupações que serão analisadas a seguir, que durante as ações civis públicas ajuizadas, cobraram o município da integração daquelas áreas às políticas habitacionais.



Fonte: Belo Horizonte, 2024
Elaboração própria

O PROAS e o PEAR são instrumentos majoritariamente aplicados em áreas de fragilidade social e/ou ambiental. Entretanto, suas ações são sempre direcionadas para situações marcadas pela insegurança jurídica do solo. Não questiono de forma imediata a necessidade ou não das remoções que ocasionam. Questiono, entretanto, porque são consideradas instáveis ou problemáticas apenas aquelas que estão nestas áreas. O significado de risco é adequado, neste sentido, para legitimar ações de deslocamento populacional – a princípio justificados pelo próprio risco – entretanto, contidos apenas sobre aqueles que tem suas agências neutralizadas pela própria política habitacional. As definições por meio da ordem normativa participam do jogo de linguagem do arranjo institucional justamente pela perspectiva geoinstitucional que demandam para concretização. Ou seja, amarram uma territorialidade que se organiza pela idealidade normativa e que autoriza a atuação da Administração Pública por meio da aplicação de instrumentos jurídicos excepcionais.

Na PMH (2018) e no Plano Diretor (2019), a habitação confere um uso ao significado de direito à moradia que alude à estabilidade e segurança da população atendida (De Freitas, 2018). Contudo, a política pública, utiliza-se dos significados da PMH, para realizar outras políticas, no caso os investimentos em infraestrutura. Não se trata de desmerecer os investimentos em infraestrutura necessariamente, mas de compará-los às realidades espaciais que alteram e como envolvem a solução das necessidades habitacionais que as motivaram.

O domínio sobre o jogo de linguagem faz com que apenas alguns suportem os significados que movimentam a política habitacional. Gomes (2006) aponta como o processo de “criação” do bairro Belvedere combinou a pressão econômica, pela oportunidade de expandir e criar produtos imobiliários de luxo no contexto metropolitano de Belo Horizonte, assim como se realizou por meio de uma fabricação jurídica – que tem diversas nuances. A primeira delas corresponde a própria ocupação do solo e as estratégias de mercantilização das propriedades imobiliárias por meio de projetos privados, que exigiram a mudança de uso e ocupação e ainda se aproveitaram da flexibilidade ambiental na implantação de empreendimentos (como o BH Shopping). De outro lado, do jurídico, como forma de apropriação do solo e garantia de retorno financeiro, a fabricação jurídica do ponto de vista do setor público consistiu na flexibilização e concessão de licenças ou alterações de regras urbanísticas (questionadas juridicamente), assim como passou pela legalização da titularidade do solo por meio dos processos de desapropriação. Ora, os supostos proprietários de áreas que sofreram intervenção pública, ajuizaram ações

questionando os valores das desapropriações, o que os permitiu usar o processo judicial como demonstração e regularização fundiária da titularidade do solo – o que seria aproveitado melhor do que as indenizações, uma vez que garantiria aos “novos” proprietários a exploração daquele solo.

O exemplo veio neste momento, porque sobre ele estabeleço um paralelo à política habitacional. A capacidade dos agentes em levar às discussões, mesmo sem possuir a titularidade (comprovada) do solo, altera a forma como a política urbana se territorializa no espaço urbano da cidade. Neste caso o “poder de veto” (Tsebellis, 2014) corresponde à capacidade dos agentes neutralizarem aspectos da procedimentalidade que seria aplicada integralmente aos ocupantes de áreas consideradas fragilizadas e de interesse ambiental e/ou social. Pois, como procurarei apontar, estas áreas só tem de fato sua ocupação flexibilizada se inseridas na produção do espaço capitalista, por meio de processos de planejamento que reproduzem a espacialidade da cidade formal e mercantilizam o solo em variações da propriedade privada (Lelis, 2016, Libânio, 2017) e/ou empresariamento por meio da implantação de empreendimentos em modalidades de parceria público-privada (Gomes, 2012).

Para as áreas favelizadas, o interesse público seja ele primário, seja o secundário, torna capaz “apagar” os possuidores. Não à toa, as estratégias de requalificação ou urbanização de áreas de interesse social utilizam o interesse público como parte da integração dessas áreas ao tecido urbano “formal”. O processo de planejamento desencadeado por PGEs, passa pela readequação das áreas nos termos dessa integração, fazendo-a com que sejam usadas no processo de produção do espaço capitalista (Gomes, 2012).

A aplicação de PGEs quando envolvem áreas de interesse nos processos de expansão imobiliária em contexto metropolitano, portanto demandam investimentos em infraestrutura como ocorreu na integração das áreas do Taquaril com o Aglomerado da Serra, por meio de uma nova avenida, faz com que a premissa de segurança territorial para estas áreas e, portanto, moradores, seja sobreposta pelo interesse público primário de realização da obra (Gomes, 2012).

O jogo de linguagem no arranjo institucional conforma outro significado ao direito à moradia, associando-o, na prática, inclusive com repercussões espaciais – tendo em vista como o espaço é (re)organizado pela execução da política – à ideia de risco ou de interesse público.

Ao longo do trabalho tenho e ainda irei apontar como certas políticas de manejo populacional são importantes ou, de alguma forma, exprimem uma garantia de direitos, porque objetivam garantir a segurança das pessoas em situação de risco.

Contudo, de outro lado, situação de risco é um significado construído no jogo de linguagem dos arranjos institucionais. O que é uma situação de risco? A legislação em Belo Horizonte a descreve a partir de questões objetivas, tratadas pelo uso e ocupação sendo associada aos problemas sociais enfrentados pela população que é compreendida como em situação de risco.

As situações de risco não levam, necessariamente, à Administração Pública atender ou procurar realizar ações que possam solucionar os problemas coerente ao normativamente previsto no âmbito micro institucional.

Tomo, por exemplo, como as ocupações são tratadas na política municipal. Reconhecidas pelo PLHIS, ainda sofrem com atendimento de políticas públicas adequadas. O caso da Ocupação da Izidora demonstra como a atuação do Poder Público é direcionada, em razão de como o plano normativo pode ser conduzido pela técnica jurídica, para produzir o espaço conforme o interesse daqueles que detém as agências para influir sobre este significado.

Abordarei o caso da Izidora na subseção a seguir, por enquanto apenas aponto que na ocasião, aspectos relacionados à cadeia dominial, assim como o cumprimento ou não da função social da propriedade de uma área que estava por décadas sendo subutilizadas não foram considerados para as decisões judiciais e atuação da própria Administração Pública, ao menos não inicialmente. Pois, durante todo o início do conflito, as administrações municipal e estadual procuraram manter o empreendimento imobiliário, derivado de programa habitacional, que substituiria a ocupação. Na ocasião, as ocupações na localidade representavam um “risco” à implementação de programa habitacional, que até aquele momento era orientado administrativamente a se realizar em termos empresariais pela aplicação do modelo de PPP disponível no PMCMV.

São vários os outros exemplos que o significado de situação de risco é manuseado para conformar o direito à moradia como meio ou estratégia para o deslocamento forçado de população no território. As ações judiciais são os meios principais para tanto. E, é comum que muitas delas são propostas pela Administração Pública, tendo em vista que em decorrência do interesse público secundário, ela gere seus bens como um proprietário qualquer. Aliás, como avaliado acima, ocupações sobre áreas públicas, se não contarem

com o apoio da Administração Pública são sempre presumidas como invasões (Brasil, 2020a).

Algumas vezes, este deslocamento pode ocorrer para a construção de novos empreendimentos – caso da Izidora – mas que decorre da concretização planejada de Planos Globais Específicos – PGE.

A Administração Pública planeja a requalificação de áreas identificadas como de interesse social, ou seja, territorializadas institucionalmente por meio de instrumentos jurídicos. Neste planejamento, a requalificação orienta-se pela metaforização do uso e ocupação nos termos da cidade regular. Não se trata de questionar a necessidade de se regularizar, mas de demonstrar como os processos de planejamento, mesmo que participativos, fazem desses uma simulação pela qual a cidade que se (re)constrói segue as formas condicionadas sobre os critérios de custo/benefício que atendam aos setores privados que irão realizar estas renovações.

Os PGEs se constituem como instrumento de planejamento que regula a flexibilização do planejamento local. É elaborado com participação das comunidades envolvidas, entretanto, cumpre destacar que refletem uma espacialidade comumente associada à supressão de elementos locais ou que repetem padrões de urbanização que fazem parte da integração das áreas à metáfora da cidade formal “regular”⁴⁹.

Ora, é o que Libânio (2017) demonstra ao perceber o apagamento cultural das favelas, pelo qual as áreas favelizadas são requalificadas não pelo que as definem, mas transformadas em formas espaciais que seguem a metáfora da cidade formal que é “produto” (Lefebvre, 2008). Novamente, não é necessariamente um problema se o processo de construção for realmente participativo – entretanto, não é o que se revela quando aspectos culturais importantes das comunidades relacionados ao uso e ocupação do espaço (atividades artísticas e formas de expressão) serão possíveis, mas condicionadas a realidades que não condizem a elas.

As subjetividades das áreas de interesse social estariam, portanto, expostas a processos contínuos de desterritorialização e reterritorialização, uma vez que envolvidas, porque tornadas disponíveis, a ações que as movimentam espacialmente e exigem que reconstituam vínculos espaciais condicionados e sempre efêmeros – pois a movimentação é constante (Haesbaert, 2007).

⁴⁹ Ver item 4.2.2.2

PROAS e PEAR, no âmbito de Belo Horizonte, coadunam o caráter geoinstitucional da exposição dos espaços ao paradoxo na/da política habitacional. As indenizações são de valores que tornam possível apenas a relocação em áreas de características similares. E o atendimento final pode também ser inadequado a depender das qualidades habitacionais que o público da política demanda⁵⁰.

Ou seja, o direito à moradia, do ponto de vista formal está presente. Entretanto, sua concretização se dá, paradoxalmente, pela neutralização de qualidades que entrariam em conflito com a cidade como produto (Lefebvre, 2008 e Harvey, 2014).

Uma legislação é considerada simbólica quando utilizada para produzir efeitos que não sejam normativos, mas políticos. Observando estritamente pela especialidade jurídica, qualquer efeito formal dos textos normativos afastariam o caráter simbólico, porque mesmo que não atendam seu plano material, movimentaram formalmente sistema jurídico (Neves, 2007).

Todavia, a coerência entre o plano formal e material é pertinente para o simbolismo de uma legislação ou disposição normativa, porque apesar da especialidade sistêmica do direito e sua suposta separação do sistema político, ambos se realizam de forma acopladas ou se materializam um pelo outro, afinal a definição de política demanda uma institucionalidade (Mouffe, 2015). Neste sentido, a desconexão entre forma e conteúdo é um uso simbólico do direito, porque orientado para produzir efeitos políticos, que estariam ocultados (encriptados), em decorrência de jogos de poder manipulam o jogo de linguagem (Araújo, 2018).

Em suma, a legislação seria simbólica, porque um simulacro. Ou seja, um falseamento de seu programa normativo (enquanto conteúdo intencional), porque utilizada para produzir efeitos que não apenas atendem ao pretendido, como podem ser contraditórios, sendo esta ação encriptada, porque o jogo de linguagem oculta seu uso político por meio da técnica jurídica (Sanín-Restrepo, 2016).

Logo, o significado de direito à moradia, utilizado para justificar (motivar) atos administrativos que (re)produzem ou não solucionam materialmente o que deveria solucionar, expõem um uso simbólico deste direito, porque ele realizaria outros programas que não aquele materialmente criado.

⁵⁰ Recupero os diversos problemas que envolvem e envolveram o PMCMV no que diz respeito à qualidade das edificações e os vários defeitos apresentados após as entregas realizadas pelas empresas privadas que fizeram as obras. (Brasil, 2016, 2020b)

Analisei nas páginas anteriores as tendências do direito administrativo, recuperas justamente para expor como elas pertinentes neste momento, porque a assepsia da procedimentalidade esvazia a autonomia dos sujeitos na Administração Pública, ao mesmo tempo, claro, que oferece aqueles que detém atribuições privilegiadas, a capacidade de preencher significados que realizarão as ações públicas.

Logo, o direito à moradia não é desvirtuado porque aplicado errado, sua concretização é paradoxal, porque a estrutura encriptada leva à prática de um jogo de linguagem que de forma legal, produz resultados que deveriam ser outros. O que pretendi com estas exposições foi provocar sobre o argumento central (“oculto”) desta tese: a inefetividade do direito à moradia decorre da legalidade dos atos produzidos para seu cumprimento e não o contrário.

A legalidade da inefetividade do direito à moradia comporia um regime de violência, porque automatizaria institucionalmente práticas pela linguagem que neutralizam quaisquer capacidades de influir sobre ações que fizessem contraponto a esta inefetividade (Schinkel, 2013 e Das, 2020). Ora, ao assimilar a expressão “ocupação” na política habitacional, tem-se pelo jogo de linguagem a manipulação do seu uso na estrutura que realiza a política num contexto de (re)produção do espaço capitalista.

Parece-me novamente importante salientar que a neutralização se dá pela estrutura do jogo de linguagem. Os agentes públicos cumprem suas funções institucionais. Contudo, no arranjo as soluções passam pela conformação previstas ou caracterizáveis pelas tendências do direito administrativo que permitem que as ações de efetivação do direito à moradia possam ser utilizadas para a promoção da cidade produto.

No início deste item mencionei que existe um caráter paradoxal nas ações da Administração Pública, sendo este percebido pelo uso e ação do Poder Judiciário. E será este o ponto que apresentarei a seguir.

5.2.2 Poder Judiciário sobre o arranjo (geo)institucional de BH

O foco deste trabalho se dá sobre como o direito à moradia é significado na produção da política habitacional. A competência de seu exercício é do Poder Executivo, por isso a principal referência se dá pela política que se concretiza pelo arranjo institucional, logo estrutura administrativa que a realiza por meio de uma estrutura procedimentalizada.

Contudo, sobre o arranjo estabeleci como hipótese a presença de um jogo de linguagem que é controlado num jogo de poder encriptado. No sentido que a linguagem é utilizada como meio para a ocultação do exercício de poder dominante no arranjo (Sanín-Restrepo, 2023).

A encriptação do poder é uma forma de se compreender a manutenção das estruturas capitalistas e que, conseqüentemente, se realizam espacialmente (Sanín-Restrepo, 2022). O uso da técnica jurídica é fundamental na encriptação do poder justamente pela qualidade jurídica do arranjo institucional e da forma política do Estado. O controle desta técnica permitiria o controle dos processos de significação sobre os instrumentos que concretizarão a política.

A hipótese do trabalho decorre da encriptação do poder como forma de manipular o significado de direito à moradia para promover a produção do espaço capitalista, o que tornaria este direito numa legislação simbólica em razão do simulacro de democracia oriundo da neutralização da capacidade do dissenso exercer-se politicamente no/pelo arranjo institucional.

Dessa forma, um meio fundamental para que o controle da linguagem ocorra se dá pela reserva de poder presente na estrutura do Estado de Direito representada pelo Poder Judiciário. Anteriormente apresentei como tribunais superiores compreendem o direito à moradia e como expressões como função social da propriedade serão utilizadas conforme ou dentro de um espectro que as funcionalizam pelo direito de propriedade. Não à toa a ADPF nº 826 pode ser considerada uma exceção dentro da estrutura, possível, talvez apenas pela excepcionalidade decorrente da pandemia.

Neste momento procurarei analisar como o Poder Judiciário participa se sobrepondo no arranjo institucional por meio de decisões que neutralizam qualquer perspectiva do direito à moradia, privilegiando o direito de propriedade. Destacando que esta atuação reflete sobre a produção do espaço urbano, uma vez que as possibilidades de uso e ocupação, a despeito do direito público, permanece submetida ao caráter privado do solo.

No intuito de promover a discussão sobre os reflexos judiciais na política habitacional e, principalmente, sobre o significado do direito à moradia, selecionei casos recentes judicializados na comarca de Belo Horizonte que envolvem conflitos fundiários urbanos entre ocupações e o Poder Público ou proprietários das áreas ocupadas.

Tendo em vista as várias disputas existentes na cidade, optei por algumas que obtiveram soluções definitivas ou estão tramitam neste sentido e que podem ser utilizadas

de forma generalizada, pois refletem como o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) aprecia conflitos de natureza territorial que envolvam ocupação de interesse social e projetos empresariais em parceria com o setor público. Assim, avaliarei como o direito à moradia foi utilizado a partir da análise dos autos dos processos que envolvem as seguintes ocupações: Rosa Leão (Izidora) e as ocupações na região do Barreiro, especialmente Eliana Silva e Camilo Torres

Metodologicamente, optei pelos autos dos processos em razão de refletirem institucionalmente como os agentes envolvidos no conflito se manifestam e, portanto, participam e procuram conferir significados aos conceitos de instrumentos jurídicos disponíveis.

5.2.2.1 Ocupação Rosa Leão e o litígio da Granja Werneck

A ocupação Rosa Leão é uma das ocupações que envolvem a área da Izidora, como as ocupações nomearam, ou a Granja Werneck, como disposto no processo judicial. A área envolve três municípios diferentes, abriga aproximadamente oito mil famílias e é considerada um dos maiores conflitos fundiários do país.

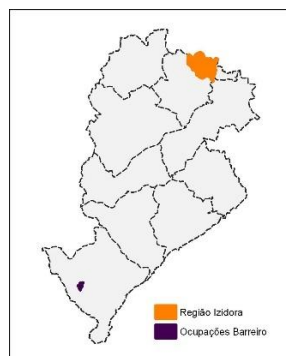
O caso foi selecionado em razão da forma como ocorreu a aparente solução do conflito. As disputas judiciais envolvendo a reintegração de posse ou não do bem que em área limítrofe de municípios da RMBH, tornou o governo do Estado de Minas Gerais, assim como os governos municipais, parte do litígio, que foi solucionado por meio de um acordo entre as partes homologado em 2018 pelo órgão julgante.

Não considero necessário neste texto descrever o processo em pormenores, mas apontar como os agentes nominados como partes no processo agiram para evitar ou produzir a ação do Poder Judiciário que se revelaria por meio de decisões definitivas ou interlocutórias.

Inicialmente, no que diz respeito a atuação da Administração Pública municipal (PBH), é necessário recuperar que ela atuou ao lado dos proprietários, por duas razões: parte da área era de domínio público do município de Belo Horizonte; e, enquanto Administração, havia anos antes participado e licenciado empreendimento no local por meio de Operação Urbana, que foi incluída na Lei Municipal nº 9.959 de 20 de julho de 2010, que alterou o Plano Diretor vigente na época referente à Lei Municipal nº 7.165 de 27 de agosto de 1996.

Quadro 11 - Síntese do Processo (Rosa Leão – Izidora)

Autos do Processo n: 3042606292013.8.13.0024		
Tipo de ação: Reintegração de Posse		
Comarca: 19ª Vara cível de Belo Horizonte		
Outros processos	Obs.	
2427246.06.2013.8.13.0024	Reintegração de posse ajuizada pela PBH	
2978891.13.2013.8.13.0024	Reintegração de posse ajuizada por outros proprietários	
3135046.44.2013.8.13.0024	Reintegração de posse ajuizada por outros proprietários	
Partes		
Polo Ativo	Polo Passivo	Outros interessados
Granja Werneck S.A.	Citação por Edital - Nomeação da Defensoria Pública	Ministério Público de Minas Gerais (Fiscal da Lei)
Síntese processual (principais movimentações)		
08/08/2013	Ajuizamento da ação com pedido liminar	
13/08/2013	Liminar concedida pela reintegração da posse	
26/09/2013	Despacho: emissão de mandado para reintegração de posse sobre todos os processos	
31/10/2013	Liminar mantida e suspensão negada em decisão de Agravo de instrumento (2ª instância TJMG)	
12/08/2014	Mandado de Segurança (MS) nº 1.0000.14.061245-8/000 impetrado pelas Ocupações	
01/07/2015	Criação da Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais (Decreto Estadual com numeração especial nº 203/2015)	
18/10/2016	Decisão denegando segurança no MS	
08/11/2018	Acordo celebrado no CEJUSC	
09/11/2018	Sentença de Homologação	

Localização

Elaboração própria

Dessa forma, as ocupações, na ocasião, foram consideradas invasões. Pontua que o interesse de agir da PBH neste contexto se deu exatamente como uma proprietária privada. A função social da propriedade é elemento que qualifica o uso da propriedade privada. Bens públicos também devem cumprir função social da propriedade (Rocha, 2005). Entretanto, comumente os bens públicos têm sua discussão acerca desse cumprimento simplificada pelo guarda-chuva do significado de interesse público (Pires, 2013). Isto porque, enquanto acervo patrimonial do Estado, esse bem público sem qualquer uso/destinação pelo fato de ser público integraria a reserva patrimonial do Estado enquanto ativo disponível – sendo essa uma função pública.

Todavia, seria razoável sustentar, pelo caráter público, os bens de domínio do Estado deveriam passar por escrutínio de controle sobre uso e finalidade ainda mais apertados. Afinal, são bens disponíveis para a implementação de políticas públicas e a efetivação de direitos.

A breve observação se fez necessária para discutir como a atuação da Administração Pública seguiu a normalidade conforme a procedimentalidade definida da política pública disposta no âmbito micro institucional da época, assim como orientou-se pela mesma forma que os proprietários privados. Ou seja, a Administração Pública atuou como proprietária privada. O arranjo institucional deslocou ou ocultou a ação do âmbito macro institucional – portanto político – que na época orientou a manutenção do empreendimento e a disputa litigiosa.

O direito à moradia foi colocado, portanto, dentro da parte do interesse público que compunha o desenvolvimento empresarial da área – afinal, a operação urbana é um instrumento jurídico-político típico da tendência de empresariamento, pois confere aos agentes privados a capacidade de propor e gerenciar as áreas urbanas sobre seus controles (Fernandes Lima, 2019). Logo, o direito à moradia foi utilizado não como um fim em si mesmo ou compreendido diante da complexidade da questão que envolviam ocupações urbanas legítimas, mas foi instrumentalizado como meio para promover um empreendimento privado.

Outro aspecto interessante de se notar sobre a atuação do órgão público (e que está presente no processo judicial que envolve a ocupação de Novo Lajedo), compreende o uso da proteção ambiental como estratégia para vincular a reintegração de posse à função social da propriedade. Por óbvio não se discute a importância de o Poder Público assegurar a qualidade ambiental do município, entretanto, é curiosa sua ação, sobretudo

no que diz respeito à ocupação de áreas de preservação permanente, especialmente porque é notório que as áreas urbanas da cidade cresceram sobre elas (Borsagli, 2018).

De outro lado, cabe apontar como se deu a atuação do Poder Judiciário que afastou integralmente qualquer significado sobre a propriedade privada ou bens públicos que compreendessem qualidades urbanísticas ou associadas ao direito à moradia. Na decisão que deferiu a liminar, o juízo da vara cível deixa esse significado explícito:

2. De acordo com o art. 297 do CPC, a concessão da liminar de reintegração de posse depende da configuração dos seguintes requisitos; a posse do autor, o esbulho praticado pelo réu, a data do esbulho e a perda da posse. Ao analisar detidamente os autos, verifiquei que deles consta farta documentação apta a comprovar os requisitos supramencionados. Restou demonstrado que a área invadida é faz parte de outra maior, que é objeto de um grande projeto de ocupação urbana, e, inclusive, o Município de Belo Horizonte já concedeu licença ambiental para tal fim. (Minas Gerais, 2013a, fls 219. Autos do Processo nº 3042606292013.8.13.0024)

Afastar dispositivos normativos que conferem outros significados que não aqueles considerados hegemônicos é um exemplo típico da instrumentalização da linguagem como meio de se exercer poder para dominação, como exposto por Sanín-Restrepo (2016).

O juízo em questão assim decidiu porque “pode”. Não apontou qualquer justificativa que explicasse suas razões para não aplicar ou utilizar na decisão as prescrições do Estatuto da Cidade ou do próprio Plano Direto de Belo Horizonte vigente a época, que apesar de prever a Operação Urbana do Isidoro, dispunha de função social da propriedade que contemplasse a efetivação do direito à moradia.

A legitimidade pela autoridade torna a ação do órgão julgante aberta para o controle do jogo de linguagem que envolveu a disputa. Novamente, é justamente a suposta amplitude normativa que permite ao juízo organizar e atribuir o significado que julgar necessário. Neste caso, ele afastou o significado normativo plural da propriedade pela função social da propriedade e do direito à moradia, para o exercício exclusivo do espaço urbano pela propriedade privada. A atuação do Poder Judiciário sobre estas prerrogativas exemplificam seu poder de veto.

O significado de veto utilizado corresponde ao proposto por Tsebellis (2014) e corresponde à agência que determinados agentes políticos possuem para frear, conduzir ou impedir ações no ambiente institucional. Nos casos trazidos aqui, neste e os seguintes, ficará evidente como o Poder Judiciário exerce este poder, tendo em vista suas prerrogativas que baseadas numa estrutura normativa que confere legitimidade para agir.

O tal parâmetro legal, entretanto, se torna uma dissimulação, tendo em vista que os agentes deste poder agem conforme o próprio juízo e, assim, atuam no jogo de linguagem para neutralizar significados que estejam em conflito com aqueles que compreendem fundamentais.

Tendo em vista que a organização jurídica é elemento essencial do capitalismo, sua compreensão sobre conflitos de caráter fundiário reforçaria a coerência com o próprio capitalismo. É o que vemos nos exemplos abordados. No caso da Rosa Leão (Izidora), vemos os órgãos judicantes afastarem, portanto neutralizarem, qualquer discussão acerca da função social da propriedade, titularidade do solo ou até mesmo do custo-benefício das medidas de reintegração de posse que precisam se impor, para promover o direito de propriedade, que seria aquele que explica o território do ponto de vista jurídico.

A Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, que representava os réus, no caso a população das ocupações, nas ações de reintegração de posse, apontou em contestação e agravo de instrumento, o equívoco do juízo em questão em desconsiderar aspectos do direito urbanístico ou do significado do direito à moradia do qual a ordem jurídica nacional abriga.

Contudo, não logrou êxito ao levantar a questão. Aliás, no agravo de instrumento, o juízo reconheceu a complexidade da matéria, mas em decorrência de não se ver em condição de compreendê-la, determinou o cumprimento da liminar, portanto reintegração de posse. Ou seja, a ação excepcional de força num conflito fundiário que envolvia oito mil famílias, teve como preservação da cautela a aplicação da excepcionalidade (TJMG).

No curso do processo outras duas questões ocorreram. A primeira se deu como consequência das recorrentes confirmações acerca do deferimento da liminar para reintegração da posse requerida pelos supostos proprietários da área onde se encontra as ocupações. Refiro-me ao Mandado de Segurança impetrado em 12 de agosto de 2014.

A segunda decorreu da mudança de governo do estado em 2015. A alteração do plano macro institucional trouxe interesse político para uma solução negociada e que considerasse o direito à moradia das ocupações. Dessa forma, o Estado de Minas Gerais criou Mesa de Negociação em Conflitos Fundiários.

Ambas as ações demoraram a oferecer soluções ou terminarem. Contudo, expuseram questões interessantes ao significado de direito à moradia.

No caso do Mandado de Segurança, o direito à moradia foi novamente compreendido em sua formalidade diante da pretensão contida na política pública da época representada pela Operação Urbana do Isidoro. O Mandado de Segurança foi

impetrado para evitar a reintegração de posse, alegando que medidas extremas e possivelmente violentas poderiam ocorrer.

Entretanto, o processo criou jurisprudência que confirmou a legalidade da execução da reintegração de posse, pois conforme percebido no voto do ministro-relator, a suposta violência da Administração Pública foi afastada justamente por sua ação, tida como racional, uma vez que planejava o uso das forças de segurança. Além de destacar que a PBH como demais órgãos públicos associados, praticavam ações que garantiriam a segurança dos moradores que seriam removidos. Ora, a remoção que era tida como uma violência, foi compreendida no julgamento do MS como um fator de segurança.

Por fim, conforme percebe-se pela ementa, o julgamento do MS confirmou que o cumprimento da reintegração da posse concedida em liminar era questão urgente, que precisava ser garantida:

EMENTA: AÇÃO ORIGINÁRIA DE MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS AO CEJUS DE 2º GRAU. DESNECESSIDADE. INTERESSE PROCESSUAL EXISTENTE. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE JUSTO RECEIO DE AMEAÇA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. QUESTÃO DE MÉRITO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DIREITOS FUNDAMENTAIS RESPEITADOS. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA.

1. Desnecessário o encaminhamento dos autos ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de 2º grau, instituído pela Portaria nº 516, de 21.06.2016, haja vista que já foram feitas várias tentativas mal sucedidas de autocomposição para solucionar o conflito.
2. O interesse processual consiste na concreta necessidade de eliminar ou resolver a incerteza do direito ou da relação jurídica. Presente a necessidade, resta caracterizado o interesse processual.
3. A eventual ausência de justo receio de ameaça a direito líquido e certo é matéria que envolve o mérito da causa.
4. A ação de reintegração de posse tem por objetivo a tutela em caso de esbulho, ou seja, a perda integral da posse.
5. Comprovado que as autoridades administrativas estão adotando todas as medidas necessárias para impedir violação aos direitos fundamentais, preservando a integridade física, a segurança e a dignidade humana dos invasores, a reintegração de posse é medida que se impõe.
6. Segurança denegada por maioria, rejeitada uma questão de ordem por maioria, não conhecida uma preliminar e rejeitada outra. (Minas Gerais, 2014, Autos do Mandado de Segurança nº 1.0000.14.061245-8/000)

Durante as discussões do MS, o ministro-relator expôs elogiosamente sobre o uso dos 1.500 agentes da PMMG. Cumpre destacar que em 2013/2014, este contingente representava aproximadamente 3,5% dos agentes da força de segurança e que seriam deslocados para o cumprimento de um mandado em específico. Neste caso, o custo-benefício presente na Administração Pública não demoveu a sua ação ou do próprio Poder

Judiciário. Os custos com as remoções e as medidas policiais para o cumprimento de uma decisão liminar num conflito que neste momento já estava em negociação com outros entes públicos não foram óbice para a manutenção da reintegração da posse. O direito à moradia foi, portanto, meio para promover ações que colocariam em risco sua fruição aos moradores das ocupações.

Sobre o processo de negociação instaurado pelo governo estadual é possível observar que sofreu diversos atrasos. Uma primeira questão corresponde à desistência da PBH dos processos de reintegração de posse. A segunda consiste na solução final do conflito que envolveu a atuação da Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB), que disponibilizou imóveis para permuta com os proprietários privados existentes na área.

Dessa forma, em 2018 ocorreu a homologação de acordo que permitiria o avanço da solução do conflito territorial de modo que o direito das famílias das ocupações seria mantido. Para que assim ocorresse, os agentes privados foram indenizados com a cessão de imóveis de titularidade da COHAB.

No entanto, para a continuidade do acordo era necessária que a cessão dos imóveis viesse acompanhada de lei estadual. A legislação apenas foi aprovada e sancionada em dezembro de 2024.

Ressalto que a despeito do acordo homologado e processo em arquivamento. As partes voltaram a peticionar na lide, em razão do não cumprimento do acordo convencionado.

Apesar de toda a discussão ter se dado na perspectiva dos autos dos processos, saliento que, neste caso, a possibilidade de o direito à moradia das famílias da ocupação ter sido mantido, se deu em razão da atuação política delas. Pois, conforme visto, os órgãos judicantes deliberaram reiteradas vezes para confirmar o direito à moradia como parte da viabilidade de empreendimento imobiliário.

5.2.2.2 Ocupações na região do Barreiro: propriedade sobre o território

As ocupações Camilo Torres e Eliana Silva localizam-se na região do Barreiro e encontram-se próximas de tal forma que ambas ocupam áreas de domínio público e privado em comum. Não à toa, as partes privadas, que ajuizaram ações de reintegração de posse contra ambas as ocupações costumam ser as mesmas, com pequenas alterações

a depender da área da gleba da terra que foi transacionada a elas com o Estado, conforme explicarei brevemente a seguir.

Em razão do tamanho da área outras ocupações ocorreram no mesmo local. O que levou a uma sobreposição de ações de diferentes naturezas e, conseqüentemente, uma confusão processual que amplia a insegurança das comunidades no local. A título de ilustração, os proprietários locais ajuizaram ações privadas, do tipo de reintegração de posse, quando conheceram das ocupações, entretanto, também sofrem ações civis públicas (ACP) por parte da Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) ou Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). Sendo ainda necessário lembrar que inicialmente, em razão da titularidade municipal numa das áreas, ocorreu ajuizamento da PBH contra as ocupações. Contudo, assim como no caso da Izidora, a PBH procurou solucionar a questão ao acomodar as ocupações dentro do rol das políticas habitacionais, que, aliás, foi exigência da DPMG nas diversas ACPs movidas pelo referido órgão.

Dessa forma apresentarei os processos analisados de forma diferente. Relaciono todos, identificando a natureza de cada ação no quadro a seguir.

Quadro 12 - Relação de conflitos judiciais nas ocupações do Barreiro

Processo	Início	Foro	Natureza	Partes		Interessados	Ocupação
				Polo Ativo	Polo Passivo		
9698468-04.2008.8.13.0024	22/02/2008	5ª Vara de Fazenda Estadual	Possessória	Vitor Pneus	MST		Camilo Torres
2359506-07.2008.8.13.0024	15/10/2008	2ª Vara de Feitos de Fazenda Municipal	Possessória	Município de BH	Moradores		Camilo Torres
6036918-74.2009.8.13.0024	17/06/2009	30ª Vara Cível	Possessória	Simone Simoes Campos	João Rodrigues de Morais e Outros		Vila Corumbiara
6311030-30.2009.8.13.0024	25/06/2009	5ª Vara de Fazenda Estadual	Ação Civil Pública	DPMG	Vitor Pneus CODEMIG Estado de Minas Gerais Município de BH	MPMG	Camilo Torres
0056753-19.2010.8.13.0024	30/03/2010	15ª Vara Cível	Possessória	Tramm Locação de Equipamentos LTDA	Lacerda dos Santos Amorim e Outros		Irmã Dorothy
0445251-81.2011.8.13.0024	25/02/2011	2ª Vara de Fazenda Estadual	Ação Civil Pública	Ministério Público	Vitor Pneus CODEMIG	Estado de MG Município de BH DPMG	Camilo Torres

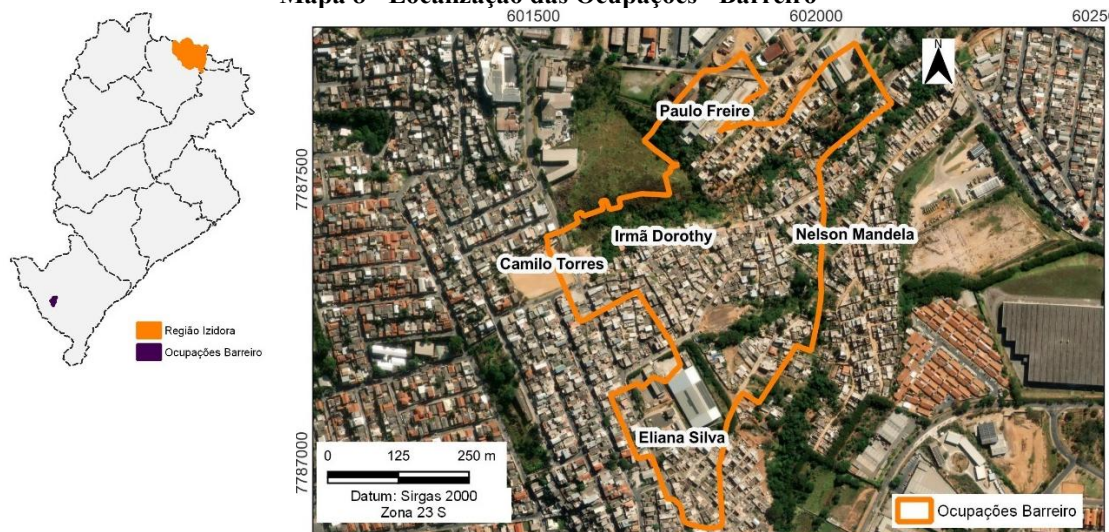
1147849-64.2011.8.13.0024	01/06/2011	2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte	Ação Civil Pública	DPMG	Tramm Locação de Equipamentos	MPMG	Irmã Dorothy
1946497-38.2011.8.13.0024	25/07/2011	3ª Vara de Fazenda Estadual	Ação Civil Pública	DPMG	CODEMIG Estado de Minas Gerais Município de BH	MPMG	Vila Corumbiara
0680626-62.2011.8.13.0024	21/10/2011	2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte	Cautelar Fiscal	DPMG	Município de BH Estado de MG	MPMG	Não se aplica
3436208-69.2011.8.13.0024	19/12/2011	6ª Vara de Fazenda Estadual	Ação Civil Pública	DPMG	CODEMIG Estado de Minas Gerais Município de BH	MPMG	Irmã Dorothy
0555552-61.2012.8.13.0024	23/02/2012	2ª Vara de Fazenda Pública Estadual	Indeinição/ Dano Moral	Newton Alves Pedrosa	Valdir Justino		Não se aplica
0551353-93.2012.8.13.0024	06/03/2012	6ª Vara de Fazenda Estadual	Nulidade de contrato (compra e venda)	CODEMIG	Newton Alves Pedrosa	MPMG	Não se aplica
2531908-55.2012.8.13.0024	31/08/2012	3ª Vara de Fazenda Estadual	Possessória	Fernando Antonio Rehfeld Santos	Movimento de Lutas, Bairros e Favelas - Ocupação Eliana Silva; e outros	MPMG	Eliana Silva
2553217-35.2012.8.13.0024	31/08/2012	2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte	Possessória	Newton Alves Pedrosa	Movimento de Lutas, Bairros e Favelas - Ocupação Eliana Silva; e outros	MPMG DPMG	Eliana Silva
1319099-34.2012.8.13.0024	14/09/2012	1ª Vara de Fazenda Estadual	Ação Civil Pública	DPMG	CODEMIG Estado de MG Município de BH	MPMG	Eliana Silva
1359186-32.2012.8.13.0024	30/10/2012	3ª Vara de Fazenda Estadual	Ação Civil Pública	DPMG	CODEMIG Estado de MG Município de BH	MPMG	Eliana Silva
2925506-87.2012.8.13.0024	05/11/2012	1ª Fazenda Municipal	Possessória	Município de BH	Leonardo Péricles Vieira Roque	MPMG	Eliana Silva
2511866-48.2013.8.13.0024	30/07/2013	3ª Vara de Fazenda Estadual	Ação Civil Pública	DPMG	CODEMIG Estado de Minas Gerais Município de BH	MPMG	Vila Corumbiara

607.0027-69.2015.8.13.0024	12/08/2015	29ª Vara Cível	Possessória	IVM Recursos Humanos	Comunidade Paulo Freire		Irmã Dorothy
6081252-86.2015.8.13.0024	02/09/2015	29ª Vara Cível	Possessória	Bettania Onibus	Comunidade Paulo Freire		Paulo Freire
0863801-20.2015.8.13.0024	25/11/2015	2ª Vara de Fazenda Estadual	Ação Civil Pública	DPMG	CODEMIG Estado de MG Município de BH	MPMG	Eliana Silva
0863801-20.2015.8.13.0024	25/11/2015	2ª Vara de Fazenda Pública Estadual	Ação Civil Pública	DPMG	IVM Recursos Humanos CODEMIG Estado de Minas Gerais Município de BH	MPMG	Paulo Freire

Elaboração própria

Todos os casos reportam-se inevitavelmente à discussão sobre a cadeia dominial da área na qual as ocupações estão. A gleba de terra correspondia de domínio público, compondo parte do patrimônio da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais – CODEMIG. A propriedade foi cedida, por meio de alienação condicionada, aos atuais proprietários em decorrência de acordo destes junto à empresa pública para o desenvolvimento de atividades econômicas. As transferências de domínio começaram em 2004. Os imóveis foram alienados em preços considerados demasiadamente baixos, conforme expuseram a DPMG e MPMG nas ACPs movidas ou integradas por eles.

Mapa 8 - Localização das Ocupações "Barreiro"



Elaboração própria

Assevero que o preço dos imóveis encontrou justificativa justamente na ação de fomento da Administração Pública estadual, que procurava por meio da alienação em valores inferiores ao praticado no mercado e facilitados (parcelamentos entre 12 e 24 meses), estimular a ocupação da área por empreendedores privados. Todavia, conforme exposto pela própria CODEMIG em ação de nulidade contratual⁵¹ contra um dos proprietários, a doação foi condicionada com diversos termos que não foram cumpridos. Ilustro as condições, informando que dentre as várias trazidas no contrato de compra e venda do imóvel público, previa-se que o proprietário empreendedor deveria apresentar seu plano de investimentos para área, assim como utilizá-la de alguma forma. Algo, como as ocupações demonstram, não veio a acontecer.

A não utilização levou à ocupação da área pela população que se encontra no local a partir de 2008, inicialmente formando a Ocupação Camilo Torres. A Ocupação Eliana Silva teve início em 2012. O início da ocupação motivou os proprietários a ingressarem em juízo contra os moradores que começavam sua residência no local. As ações de reintegração de posse contra Camilo Torres ocorreram em 2008. Contra a Ocupação Eliana Silva em 2012. Ao longo dos anos de 2008 a 2014, outras ocupações se formaram no local, conforme o Mapa 8, procura auxiliar na leitura do espaço.

A atuação dos agentes públicos (DPMG, MPMG, Advocacia Pública), judicantes ou privadas é envolvida em contradições que nos auxiliam a pensar sobre ou com a proposta do jogo de linguagem encriptado.

As primeiras ações ajuizadas foram de natureza privada. As ações possessórias tiveram por finalidade a tentativa de obtenção da reintegração de posse da área contra os moradores que ocuparam com o intuito de morar na área.

É importante ressaltar que até 2015, que apenas uma das 6 ações possessórias ajuizadas teve o pedido liminar para reintegração de posse não atendido. Entretanto, o ajuizamento das Ações Cíveis Públicas pela DPMG e MPMG levaram ao apensamento de todos os processos aos autos da ACP nº 1319099-34.2012.8.13.0024. Os processos foram reunidos, porque a ACP em questão questiona a titularidade dos imóveis, sendo que seu julgamento incide diretamente sobre os demais casos.

Na ACP supramencionada, a DPMG apontou que os imóveis que os supostos proprietários requeriam a reintegração de posse não poderiam ser deles em razão da nulidade da compra e venda celebrada com a CODEMIG, afinal, se a venda foi

⁵¹ Autos do processo nº 0551353-93.2012.8.13.0024

condicionada e os promitentes compradores não cumpriram as condições, não haveria de se aceitar a validade desta compra e venda. Ou seja, os supostos nunca teriam sido proprietários e por isso não teriam legitimidade para requerer a reintegração de posse.

A argumentação da DPMG é a mesma desde o início, quando moveu a primeira ACP, em 2008. Assim, como utilizou como matéria de defesa em todas as ações possessórias ajuizadas pelos supostos proprietários. Entretanto, como exposto no item anterior, os juízos de primeira instância, concediam a liminar em decorrência das questões objetivas que envolvem a proteção à propriedade, apenas mencionando a importância de se discutir eventualmente a titularidade do imóvel – isto, porque, no momento da situação, os agentes privados tinham o título do imóvel sob seus registros⁵².

Sobre a tutela de urgência, é curioso perceber o movimento do Poder Judiciário na forma como o significado de medida cautelar é utilizado. No caso das ACPs, que tiveram como pedido liminar o reconhecimento da não titularidade e, portanto, ilegitimidade dos agentes privados, os órgãos judicantes, no intuito de correr o risco de prejudicar o suposto proprietário, caso ao fim do processo conseguisse provar o direito de/à propriedade, não concedeu as liminares. Entretanto, para eles, a despeito do impacto social, o não cumprimento da função social da propriedade, por estes supostos proprietários sequer foi matéria de análise nas ações possessórias.

Logo, conforme apontado anteriormente, diante de conflitos possessórios duas questões se revelam: (i) os órgãos judicantes, utilizando a capacidade de significar os termos, afasta aspectos públicos pertinentes ao rigor procedimental e material das questões possessórias. E, em seguida, (ii) retiram ou neutralizam o contexto social e urbanístico que o conflito possessório se coloca. Ora, o conflito não é estritamente possessório, a questão da posse sobre a propriedade apenas existe porque há um conflito territorial de qualidade urbanística. Argumentar sobre esta realidade seria irrelevante se a ordem jurídica brasileira, no âmbito micro institucional das políticas públicas de caráter social, não considerassem a existência desses conflitos, assim como não municiassem esta ordem jurídica com instrumentos públicos para a solução do conflito.

Ademais, apesar da rigorosa estrutura objetiva do regime das ações possessórias (usado como meio para afastar o caráter territorial/urbanístico da questão), cumpre

⁵² “O pedido tem amparo no art. 928 do CPC, segundo o qual, estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração de posse. Por isso, concedo a liminar e determino a expedição de mandado de reintegração do autor na posse do imóvel. Autorizo o uso de força policial.” Decisão sentenciada nos autos do Processo nº 6036918-74.2009.8.13.0024

reconhecer como a formalidade da titularidade do solo evitou o Poder Judiciário de analisar como se formou a cadeia dominial atual. Se a transferência de domínio decorreu da condição de investimentos pelos beneficiários privados, não faz sentido preservar esta cadeia se estes beneficiários não cumpriram com o acordado.

Sobre a atuação da PBH, no que diz respeito ao jogo de linguagem encriptado, a despeito da própria estrutura da PMH, inicialmente, ainda que por pequena área, a Administração Pública se manifestou como proprietária e usou o interesse público e o meio ambiente como fundamento para afastar seu envolvimento e o devido provimento aos ocupantes da região, conforme disposto na Petição Inicial nos autos do processo movido por ela:

11. Considerando a ilegalidade do esbulho, a natureza pública e não edificável do imóvel, a existência da adutora no local, imprescindível à rede de abastecimento de água da região, a impossibilidade de que o terreno seja apropriado ou utilizado por terceiros, é peremptória a imediata reintegração de posse, na forma do art. 928 do CPC.

12. A esse respeito, é preciso lembrar que a permanência dos Réus naquele terreno poderá danificar a área verde e a adutora da Copasa, propiciar o surgimento de novos barracos ou construções, além de atrair novos invasores, causando, enfim, um prejuízo ainda maior ao interesse público. (Minas Gerais, 2012, Autos do processo nº 2359506-07.2008.8.13.0024)

Contudo, o crescimento das ocupações e os reiterados pedidos da DPMG acabaram por atrair a ação da PBH, que neste caso, confirmou o entendimento do STF apresentado nesta tese, que permite ao Poder Judiciário exigir que o Poder Público local pratique atos a incluir as populações nas políticas habitacionais disponíveis no nível local⁵³.

Por fim, no que diz respeito, apesar de emitida a ordem de reintegração de posse, esta não foi cumprida em decorrência de suas suspensões em decorrência das Ações Cíveis Públicas. Entretanto, pondero apenas como a discussão é permeada por porosidades e possibilidades processuais, pois a suspensão recai apenas nos processos que envolvem a Ocupação Camilo Torres. Como as ações de reintegração de posse contra a ocupação Eliana Silva são de mesma proposição, mas com destinatários diferentes, foi possível que a referida suspensão fosse ignorada no fim de 2024, com a emissão do mandado para reintegração de posse.

De outro lado, nas mesmas ocupações, é possível identificar como a via judicial é fundamental na encriptação do poder e como os agentes públicos, a despeito de suas ações

⁵³ Ver subseção 4.3.3.1

no âmbito das políticas, reforçam a atuação do Estado contra a população de ocupações na mesma perspectiva que proprietários privados.

Todavia, o desenvolvimento das ocupações no local, que as tornaram cada vez mais integradas ao tecido urbano, assim como a matéria arguida nas ACPs, fez com que em 2015, os órgãos judicantes que recebessem quaisquer processos relacionados à área, o apensassem à ACP principal (negrito no Quadro 12), deixando-os sobrestados, aguardando a resolução daquele processo, que atualmente foi remetido à Comissão de Conflitos Fundiários, conforme orientação Portaria Conjunta nº 1428/PR/2022 do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG).

Por fim, em termos gerais, sobre a composição da execução da política habitacional com as ações do Poder Judiciário reflete imediatamente sobre a produção do espaço urbano, porque reitera a reprodução da cidade produto, no sentido, que este espaço urbano está disponível precipuamente para sua realização como mercadoria e/ou pelos poderes atribuídos legalmente ao rol de direitos expandidos que compõem a noção de propriedade privada. Apesar de pensada como bem, ou coisa, a propriedade privada é essencialmente um poder usado como outro e que como se revela no jogo de linguagem, tem a capacidade de atrair ou neutralizar outros.

Os poderes dos agentes judiciais sobre os significados jurídicos os tornam disponíveis a suas discricionariedades. A técnica jurídica procura tornar as escolhas praticadas pelos agentes judiciais (órgãos judicantes) como assépticas, ou seja, inevitáveis porque uma simples aplicação ou verificação de requisitos objetivos. Entretanto, estas escolhas foram feitas a partir da compreensão ou pretensão que coloca a centralidade de qualquer disputa fundiária sob o crivo dos significados que envolvem a propriedade privada em referência aos poderes dos proprietários. Afinal, a função social da propriedade faria parte da propriedade privada, a condicionaria, e, conseqüentemente o direito à moradia nos termos que apresentei no capítulo anterior. Entretanto, diante do conflito, a função social da propriedade ou direito à moradia foram utilizados para viabilizar ou tentar viabilizar a propriedade privada.

No caso da Ocupação Rosa Leão (Izidora) foram os agentes políticos que conseguiram frear o ímpeto judicial, que em todas as decisões que ofereceu, reiterou a proteção da posse aos proprietários, utilizando justamente o interesse público e a função social da propriedade, primeiro como preservação da ocupação adequada e, em seguida, pela finalidade do empreendimento que substituiria imóvel que já cumpria aquela finalidade, mas não em caráter empresarial.

Aliás, o caso da Izidora foi trazido justamente para apontar como trabalharei ao fim deste trabalho, que são os laços que recuperam a relação entre as pessoas/comunidades com o espaço que estabeleceu uma territorialidade que, por enquanto, pode resistir (Libânio, 2017 e Galera, 2019).

De outra sorte são os casos envolvendo as áreas nas quais as ocupações no Barreiro, especialmente, Camilo Torres e Eliana Silva trabalhadas aqui, mas também Irmã Dorothy, Nelson Mandela e Paulo Freire. Nestas, a função social da propriedade foi utilizada como meio para a prática da remoção das pessoas. O imbróglio em disputa, ainda diante da resistência das comunidades, é constantemente ameaçado em razão da atuação do Poder Judiciário que apenas confirma estabelecer suas decisões numa “nota só”.

A sobreposição do Poder Judiciário na significação sobre os arranjos institucionais, mesmo que não necessariamente imediatos, como as ocupações provaram resistir, levam à paralisação ou consideração pela Administração Pública. Contudo, a relação de sobreposição pelo aspecto jurídico que o Poder Judiciário promove não é exclusiva dele. Procurei demonstrar ao longo deste capítulo, ao avaliar como e quais ações da PMH de BH ocorriam com maior fluidez, foi possível perceber que as ações se orientam para confirmar a produção da cidade capitalista, no sentido de confirmar a ocupação nos termos da mercadoria disponível, a despeito das formas como os territórios populares se organizam. Ou, as políticas que são promovidas prioritariamente são aquelas que se realizam por meio da contratação de agentes empresariais reproduzindo a idealidade capitalista da cidade produto sobre a cidade como obra (Lefebvre, 2004) – o que em parte é possível, justamente pela procedimentalidade que as ações administrativas possuem e que cobram a coerência pelos significados (encriptados) que preenchem a cidade produto.

No próximo capítulo procurarei fechar este raciocínio que compõe o centro desta tese, ao identificar que a espacialização deste jogo de linguagem encriptado o transforma num regime de violência que procura neutralizar o lugar nesses espaços por uma territorialização do espaço urbano que normatiza a cidade conforme o capitalismo.

6 DIREITO À MORADIA E ENCRIPTAÇÃO NO ESPAÇO

A tese tem como proposta teórico-metodológica alinhar o jogo de linguagem encriptado à produção do espaço urbano, por meio da geografia jurídica. Portanto, procuro explorar como espaço é influenciado pelo direito produzido sobre e com ele. O encontro entre áreas e do jogo de linguagem (encriptado) na produção do espaço urbano tem sido trabalhada a partir da perspectiva da geoinstitucionalidade.

Neste momento da tese trabalharei especificamente com a confluência entre direito e espaço pela política habitacional, no sentido de explorar imediatamente as hipóteses do trabalho: (i) que o jogo de linguagem encriptado presente no arranjo institucional da política habitacional, neutraliza o lugar por meio de sua territorialidade que estabelece; (ii) usando o significado de direito à moradia para impor uma territorialidade que neutraliza significados diferentes àqueles objetivados e capturados pela produção do espaço capitalista, conformando estes significado em um simulacro; e, (iii) que o simulacro do direito à moradia na política habitacional em decorrência do jogo de linguagem encriptado estabelece geoinstitucionalidades que ocultam regimes de violência.

Explorarei a discussão das hipóteses através da articulação entre o que foi elaborado ao longo deste texto em duas partes nas quais avançarei sobre a relação entre espaço e jogo de linguagem. Na primeira parte discutirei conclusivamente como a geoinstitucionalidade foi importante na percepção do jogo de linguagem encriptado no arranjo institucional na produção do espaço urbano. Na segunda promoverei a discussão como se constitui um regime de violência na produção do espaço urbano em decorrência das geoinstitucionalidades que encriptam o jogo de linguagem da política habitacional.

6.1 A encriptação e o direito à moradia pela geoinstitucionalidade

Anteriormente (Subseção 3.1) apresentei como território e lugar seriam considerados para compreender como a encriptação do poder sobre o jogo de linguagem contribui com a produção do espaço urbano, a partir do uso conferido ao direito à moradia.

Território e lugar são conceitos geográficos que nos permitem lançar olhares para a compreensão do espaço, por isso, são atravessados por outras noções/perspectivas. Quando procurei trazer os significados que utilizaria neste texto sobre ambos, o fiz com o objetivo de dar a eles compreensões fechadas possíveis se simplificados. Por exemplo,

o território como espaço de relações de poder poderia me conduzir a pensá-lo como metáfora de espaço abstrato; enquanto o lugar em decorrência da imanência inerente fruto da apropriação subjetiva que o qualifica, poderia ser a metáfora que se opõe ao território, como uma vazão à perspectiva de espaço diferencial.

Não era, entretanto, meu objetivo, pois, como procurei expor em seções anteriores (3 e 5, principalmente), ambos os significados podem ser ferramentas que auxiliam na análise de como o jogo de linguagem encriptado pode ser entendido na produção do espaço urbano. Aliás, com a finalidade evitar essa confusão (que espero não ter cometido) trouxe o significado de geoinstitucionalidade (Subseção 3.2). Neste momento, procurarei oferecer um fechamento sobre como tratei a produção do espaço pelo jogo de linguagem, a partir da geoinstitucionalidade.

A geoinstitucionalidade seria a conjugação entre a idealidade jurídica disposta pela procedimentalidade do âmbito micro institucional – portanto, ordem normativa que prescreve como a Administração atuará na formulação e promoção da política pública – e sua espacialidade necessária para se desenvolver – que poderia se manifestar por meio de uma territorialização específica.

Inicialmente a territorialização ocorreria pela projeção da idealidade micro institucional ao espaço. Nesse sentido, os mapeamentos que diagnosticam e nomeiam (Subseção 3.1) os espaços inaugurariam o jogo de linguagem sobre o espaço (da política habitacional), porque toda ela partiria daquelas definições.

Neste sentido, recuperando a importância das tendências do direito administrativo, em especial, a procedimentalização (Subseção 2.4.2). Ao espacializar a procedimentalidade da política, o arranjo institucional, agora, geoinstitucional, tem um parâmetro normativo que orienta como o jogo de linguagem dessa política se desenvolverá. Assim, conforme trazido na Subseção 5.2, ao definir as áreas que são objeto da política habitacional, aqueles espaços e, conseqüentemente, a subjetividades das populações que ocupam aquelas áreas, passam a ser definidas exclusivamente por meio daquele enlace procedimental, que reduz suas diferenças, pela universalidade que a política confere por sua procedimentalidade – que apenas pode ser interpretada e conseqüentemente significada, no sentido de utilizada na política, a partir de uma estrutura administrativa (arranjo) que é controlada por aqueles agentes conscientes ou não do domínio sobre os processos de significação.

A encriptação do poder (Sanín-Restrepo, 2023) ocorre justamente pelo controle das capacidades políticas dentro dos processos de significação no/do jogo de linguagem

praticado. No caso, a institucionalidade faz com que esse jogo de linguagem se dê sobre um arranjo institucional pelo qual a Administração Pública ao promover a política, se valendo da intransponível juridicidade de suas ações, acaba por neutralizar a diferença em decorrência da necessidade de significar os espaços objetos da política, assim como as populações conforme a universalidade típica da técnica jurídica. Neste processo que ocorreria a ocultação, primeiro como encriptação do processo de dominação da linguagem (o que e como se significa) e em seguida sobre quem se impõe os usos no jogo de linguagem.

Numa sociedade capitalista, a produção do espaço é fundamentalmente capitalista. O recurso teórico da encriptação do poder, por meio da geoinstitucionalidade, acredito ter me permitido capturar como essa produção do espaço reproduz o capitalismo na promoção de políticas públicas, especificamente a habitacional, que em certa medida para se concretizar não poderia ser majoritariamente concebida ou compreendida pelo mercado dirigido de forma empresarial.

Nas seções anteriores tentei discutir como o ambiente (geo)institucional pelo jogo de linguagem permitiu a manipulação do significado do direito à moradia para a continuidade de uma cidade que se (re)produz como produto. A encriptação do poder, aliás, é uma aproximação interessante ao que Lefebvre (2004) chamou de ilusão urbanística; pois nos auxilia a compreender como todas as aberturas à diferença presentes na procedimentalidade da política habitacional, acabam por realizar o direito à moradia a partir da adequação aos significados necessários à reprodução capitalista do espaço.

A reprodução capitalista do espaço, que conforma o espaço como produto, sendo analisado pela política habitacional, simula o direito à moradia nesse processo (Subseção 4.4 e 4.5), operando-a por meio de geoinstitucionalidades que totalizam as possibilidades dessa política e direito por meio de universalidades que reduzem as dinâmicas territoriais, no sentido de reorganizar as ações (portanto exercício de poder da Administração) naqueles espaços, em movimentos de desterritorialização e reterritorialização (Haesbaert, 2007).

Os processos de desterritorialização e reterritorialização (Haesbaert, 2007) decorrem da materialidade da política habitacional, que procedimentaliza como espaços, populações são compreendidas e, conseqüentemente, deslocadas no território. O fundamento, no sentido de motivação, decorre da precariedade conferida (em caráter abstrato) às populações/espaços em conjugação à previsão do direito à moradia.

Oportunamente, ressalto que os processos dinâmicos sobre o território que expõem seu caráter dialético. O caráter abstrato do espaço, (im)posto pela procedimentalidade burocrática no arranjo geoinstitucional, se dá de forma violenta, porque neutraliza a diferença e coloniza o jogo de linguagem, entretanto, diante da simples existência, expõe, pela necessidade inerente de estar e viver no espaço as contradições que podem se revelar pela (re)apropriação do espaço, pela reterritorialização ou reencontro do lugar.

A resistência ao espaço abstrato que o conforma como produto foi abordado neste trabalho de forma exemplificativa, no sentido de demonstração do caráter dialético do espaço (especialmente na Subseção 5.2.2). Apresenta-se, aliás, como perspectivas para continuidade da pesquisa. Contudo, a tese se concentra no primeiro lado da oposição dialética, ou seja, como o jogo de linguagem é manipulado no arranjo geoinstitucional anulando, na promoção da política, a diferença, no sentido de promover pelo direito à moradia um espaço que se concretize como produto. Este processo reconheci como um regime de violência, que tratarei a seguir.

6.2 Geoinstitucionalidades e regimes de violência pela política habitacional

Com a finalidade de explorar a relação entre espaço e violência, realizarei o seguinte movimento: (i) apresentar um significado de violência; para, em seguida, (ii) dispor de como este significado se espacializa como um regime de violência.

6.2.1 Significar a violência na produção do espaço urbano

Significar violência neste momento tem um objetivo imediato e sensível à tese: explicar o jogo de linguagem encriptado como uma forma de violência que se dá sobre/na produção do espaço urbano.

Atos de violência podem ter diferentes sentidos, se faz, entretanto, necessário compreendê-los dentro da ideia pretendida: o jogo de linguagem como instrumento que torna possível que atos de violência não sejam, do ponto de vista institucional, portanto de realização de políticas públicas, compreendidos como atos de violência.

Misse (2016) ao examinar a discussão sobre o significado de violência, aponta a dificuldade de se compreender este significado, porque está envolvido em várias discussões que se complexificam tanto pelo senso comum imediato e que pode ser uma

referência para pesquisas empíricas (como atos violentos, enquanto adjetivos), quanto as influências dos processos históricos de formação do Estado e que contribuem para reflexão dos processos que levam à violência (como substantivo).

Metodologicamente, o trabalho vem tratando a violência como substantivo, no sentido de ser um resultado, ou constatação, das práticas do Estado pela Administração Pública na elaboração e promoção da política habitacional. Entretanto, ainda assim, há um hiato entre o termo em seu sentido comum e aquele que utilizo aqui, afinal, é preciso qualificar porque as ações administrativas se concretizam como violência.

Alguns significados me parecem pertinentes para delinear a violência como uma estrutura procedimentalizada de atos que ocultam a violência das ações administrativas.

O primeiro significado, decorre da ideia de violência estrutural elaborada por Galtung (2005). Ao discutir o significado de violência, elaborou um tipo de violência que seria denominada de estrutural, que se realizaria pela ação/omissão do Estado em prover ou a forma como as políticas públicas se realizariam. Assim, pautas de austeridade fiscal, removendo políticas públicas ou privatizando-as tornariam as populações expostas a situações pelas quais elas não poderiam ter sua segurança garantida, tornando-as sensíveis e disponíveis a situações fáticas que as deixassem vulneráveis (ausência de moradia, alimentação, serviços públicos) (Galtung, 2005).

A ideia de violência estrutural de Galtung (2005) é pertinente pela associação direta entre ação/omissão do Estado por meio de suas políticas públicas. Aliás, aproxima-se de outros tratamentos conferidos ao significado de violência.

Para Benjamin (2013), a violência é elemento constitutivo do Estado de Direito, porque é também um ato de violência, uma vez que é pela violência oriunda dos processos de criação do Estado e de sua manutenção que o poder instituído se cria e permanece. O direito positivo, que esvaziaria o conteúdo axiológico sobre o direito dentro de sua lógica procedimental funciona como um meio para se articular o poder sobre a violência e com a violência; porque para Benjamin, a violência é espécie do gênero poder (Sanín-Restrepo, 2016).

Ponto pertinente na abordagem de Benjamin (2013) consiste nas disponibilidades que o direito oferece para o exercício da violência como uma continuidade do poder político, sendo essas possibilidades derivadas primeiro do controle dos meios de legitimação do uso da violência, que consistem ou se desdobram da autorização autorreferencial que o direito confere aos agentes estatais (por exemplo, a polícia, que é órgão legitimado a usar de meios de violência desde que sobre determinados parâmetros.)

e a segunda é o controle sobre a ausência de direito e, por isso, exercício autorizado de violência – por exemplo, a restauração da ordem jurídica diante de algum ato ilegal.

Atos do Estado podem e devem ser considerados como atos de violência, portanto, se considerarmos a instituição deles que se dá, inicialmente, pelo estabelecimento de uma racionalidade política que autoriza práticas de violência (Benjamin, 2013). Todavia, eles permanecem violentos, ou se constituem violentos, pela imposição sobre as subjetividades, em conformá-las a partir da oposição entre legalidade e ilegalidade.

A legalização da ilegalidade (paradoxo pertinente, em decorrência de toda ação do Estado ser jurídica, por isso, espera-se que legal), por meio da ação do Estado operacionalizada por dispositivos de segurança, seria uma forma eficiente e violenta de se operar a governamentalidade, no sentido de controle das subjetividades para a docilização de corpos e, portanto, realização de objetivos sociopolíticos (Foucault, 2008).

A normalidade ou normalização se apresenta como um elemento necessário para se pensar a violência em caráter sistêmico. Sendo, aliás, uma das observações de Butler (2013) sobre a violência contemporânea, em decorrência de certos corpos, das subjetividades marginalizadas, serem submetidos a atos de violência e estes possíveis, porque são suportados num arranjo estruturado, que autorizaria pela normalidade (não responsabilização e estímulo pela não responsabilização).

O caráter excepcional da violência seria o que a princípio a definiria. Entretanto, a facilidade com que atos de violência são praticados e não responsabilizados, faz com que esta excepcionalidade seja concebida como regra. Para Farmer (2004), a violência tem um significado simples, pois a qualifica como todo e qualquer resultado contra subjetividades que pudesse ser evitado, mas não o é.

Neste sentido, também pensando nas lacunas entre as ações (violentas) praticadas por pessoas naturais e/ou pelos provimentos que Estados democráticos deveriam promover, violências poderiam se constituir não apenas por ações imediatas, mas por omissões de apoio/resgate para que subjetividades/coletividades pudessem existir com liberdade, no sentido de manifestarem suas qualidades sem que fossem objeto de apagamento (Farmer, 2004).

Bourdieu (2013) também separa a violência física e a violência simbólica, considerando nesta última como práticas normalizadas e que influem como controle à subjetividade do(s) outro(s) é um tipo de violência.

A violência simbólica seria uma prática e um resultado. Enquanto prática, decorre dos processos de subjetivação do poder simbólico que agentes dominantes exercem sobre

os dominados; e é um resultado pela estrutura que conforma e se reproduz ao limitar os meios e possibilidades de ação dos agentes (dominantes e dominados) (Bourdieu, 2011 e 2013).

As abordagens apresentadas brevemente têm por finalidade expor um contexto consensual a respeito de uma característica que compõe o significado de violência utilizado neste texto: o caráter sistêmico e estrutural, porque contingencialmente normalizados.

Elas me servirão para pensar a violência como parte ou característica do jogo de linguagem encriptado. Para tanto, exponho como Schinkel (2013) propôs uma estratégia metodológica composta por quatro quesitos para o desenvolvimento de um significado de violência: (i) partir de um pressuposto consensual; (ii) identificar positivamente o que pode ser compreendido como atos que qualificam a violência; (iii) preferir abordagens ônticas às ontológicas, em virtude da violência ser envolvida numa diversidade incontável e contestável de variações empíricas; e (iv) reconhecer o caráter contingencial da violência.

Seguindo as estratégias mencionadas, (i) estabeleci como pressuposto consensual pela minha abordagem que a violência decorreria da neutralização da diferença, portanto, da incapacidade de agentes/grupos influenciarem sobre o uso do significado do direito à moradia. Assim, a violência decorreria da negação ao acesso de exercer poder no arranjo institucional. Neste trabalho, a ocultação das ações que dominam, assim como daqueles que são dominados (no sentido de neutralizados), se dá pelo desvelamento das espacialidades geradas.

O aspecto consensual a respeito dessa abordagem decorre da compreensão da violência como algo excepcional sobre as subjetividades/coletividades, que as impedem de exercer a cidadania, enquanto conjunto de direitos (ou poderes). Nos exemplos supramencionados, acumulam-se formas como a violência está presente como associável a este consenso. Todavia, amplio sua qualificação, apenas no que diz respeito a este trabalho: a violência decorreria da negação, no sentido de impedimento de fruição de direitos que estão disponíveis. Como estas negações decorrem da normalização de atos pelo Estado, quando não cometidos pela própria Administração Pública, temos uma encriptação da violência nesses atos, porque ocultados, em decorrência da normalidade com que se realizam (possíveis, porque autorizados pela Autoridade – logo, uma procedimentalidade, pela qual aqueles que controlam os fluxos procedimentais, poderão definir violências como atos não violentos, portanto, normais).

Os (ii) atos que qualificariam essa violência seriam aqueles oriundos do jogo de linguagem encriptado (Sanín-Restrepo; Araujo, 2021 e Sanín-Restrepo, 2023). Enquanto uma prática social, o jogo de linguagem viabilizaria atos de violência, no sentido de impedir a diferença e, portanto, conferir finalidades na política habitacional sobre um simulacro de direito à moradia que realizaria apenas um tipo de cidade, no caso a cidade produto (Lefebvre, 1998), na qual, os resultados/consequências dessa política compreende a inviabilidade do direito à cidade, da imanência das subjetividades/coletividades que não se compreendem como parte do mercado capitalista que objetiva transcendentemente a produção do espaço. Logo, como discutido nesta tese, os atos, no/com o jogo de linguagem no arranjo institucional da política habitacional, se conformam como de violência, em razão do pressuposto adotado e, conseqüentemente, dos resultados concretos na (re)produção do espaço.

Em seguida, na estratégia metodológica, (iii) o caráter concreto me parece contínuo ao (iv) caráter contingencial da violência. A orientação para exploração desses dois pontos no sentido de orientar a abordagem metodológica, primeiro decorre da materialidade da prática do jogo de linguagem encriptado na política habitacional sobre/com a produção do espaço urbano, em decorrência das espacialidades que são condicionadas ou conformadas nessa prática.

O caráter contingencial, como dispôs Schinkel (2013), compreende a necessidade da violência estar condicionada a concretude do que se aborda. Neste trabalho, o caráter contingencial está sobre os resultados espaciais que o significado do direito à moradia no jogo de linguagem encriptado proporcionam. Ou seja, é na relação entre o direito e a geografia, de como os aspectos jurídicos se apresentam na produção do espaço urbano pela política habitacional que o aspecto concreto se apresenta assim como o caráter contingencial, pois a relação pela geografia jurídica no espaço, aponta como os atos da Administração Pública realizam ou normalizam violências.

A partir dessa conjugação de características que compreenderei o jogo de linguagem encriptado como uma violência. Entretanto, essa violência tem um componente sistêmico, estruturado e normalizador, como venho sugerindo ao longo do texto e por esta razão a violência deste jogo de linguagem será abordada pela proposta do regime de violência.

A principal conexão se dá pela proposta de compreender a violência a partir de um regime de violência, porque não consiste apenas em ações comissivas ou omissivas do Estado, mas pelo controle “legítimo” em definir o que é violência por meio de um

sistema de regulação que reconhece quais são os atos ou práticas que devem ser caracterizadas como violência e quais atos violentos são invisibilizados:

Um regime de violência é o que torna visíveis certas formas de violência e outras invisíveis. Tanto o que é considerado violento quanto o que não é, são assim regidos por um regime hegemônico de violência. Isso não implica a própria circunscrição da violência, mas antes a possibilidade de atribuir diferencialmente a violência e, em segundo lugar, sua legitimidade. (...) Um regime de violência é assim uma lógica de atribuição e distribuição da violência e da sua legitimidade. (...) Um regime de violência pode assim ser visto como uma técnica de ordenamento social, de governar no meio da violência, atribuindo e negando a violência de cada um. (Schinkel, 2013, p. 10-11)

É por um regime de violência que uma ocupação se torna invasão, tornando possível a utilização de instrumentos jurídicos que protegem os direitos dos proprietários, como a reintegração de posse.

No regime de violência podem existir diversos mecanismos/meios para que ele se constitua. Nesta tese, defendo que o jogo de linguagem encriptado é um regime de violência, porque ele torna a prática sistemática e reiterada de atos de violência normalizada, no sentido de habituais e legalizadas, portanto, não questionáveis do ponto de vista jurídico – que importa, tendo em vista que aqueles que praticam na/pela Administração Pública ou agentes privados, não podem ser, do ponto de vista da “moralidade” do sistema normativo, questionáveis.

A operação sugerida conecta-se à produção do espaço, porque o regime de violência do jogo de linguagem encriptado na política habitacional se concretiza no espaço, atua por meio de uma institucionalidade espacial que autoriza a promoção de atos de violência sem que estes sejam considerados violentos, porque dessensibilizados racionalmente por um arranjo institucional que os normalizam como atos administrativos e que pela lógica (normativa) não podem ser (juridicamente) considerados como violentos. E, por isso, um regime de violência, uma vez que a lógica do sistema jurídico pela qual operam os arranjos institucionais, não podem, a princípio, funcionar por meio de atos ilegais, contudo funcionam, porque são tornados legais pelo simples fato dos atos serem produzidos procedimentalmente.

Na próxima subseção explorarei a conexão entre o caráter institucional do espaço produzido em termos normativos em relação a sua materialidade.

6.2.2 Jogo de linguagem encriptado e a geoinstitucionalidade do regime de violência

A pesquisa vem discutindo como políticas públicas se realizam de forma divergente ou exclusiva, apesar de prescindirem estruturas normativas (âmbito micro institucional) que seriam linguisticamente plurais.

Ao discutir os significados possíveis para direito à moradia, explorarei como este está envolvido contextualmente por marcos normativos nacionais ou referências internacionais que orientam, do ponto de vista estritamente da linguagem, considerar um conceito abrangente para direito à moradia.

Institucionalmente, a evolução de nomeações ou considerações sobre como definir a justificativa baseada no direito à moradia levou à elaboração do conceito de necessidades habitacionais (FJP, 2020).

O conceito engloba a abertura, ao lado de outros marcos normativos, às ideias sobre como o direito à moradia se vincula ao direito à cidade, sobretudo se acumularmos a esse as questões oriundas do PLHIS (Belo Horizonte, 2014), que assimila diferentes formas de se morar ou reclamar pelo direito à moradia.

O direito à moradia, conceitualmente, seguindo uma lógica interpretativa teleológica, por exemplo (e se quisermos ser mais rigorosos com a seara jurídica) deveria compreender essas diferenças. Textualmente elas estão presentes. Não à toa, com o tempo termos como “ocupações” ou comunidades e favelas substituíram nomeações como a de “aglomerados subnormais”.

Entretanto, a política, momento pelo qual a Administração realiza atos que irão funcionalizar esses significados, revela uma neutralização dessa diferença. Revela um significado único, talvez porque oriundo de uma cidade de pensamento único, ao significado de direito à moradia, que leva à concretização no jogo de linguagem de apenas um tipo deste significado referente às questões técnicas que motivam a política (Lelis, 2016).

Assim, a forma da propriedade privada prevalece. Seja enquanto meio de provisão habitacional, seja como elemento pelo qual a política habitacional é acionada, no sentido de fundamentar tecnicamente as remoções forçadas com base em questões de caráter ambiental ou social que são qualificadas como risco (Barbieri, 2011; Konzen, Cafrune, 2016); ou, simplesmente, complementadas ao principal fundamento: a lógica patrimonial (privada) que o Estado exerce sobre seus bens ao exigir que este atue, primeiramente, por meio do uso de instrumentos de defesa ao direito de propriedade (que é do proprietário) – sendo este definido pelo Interesse Público secundário (Mello, 2012).

Em termos teóricos, nesta tese procurei apresentar a tendência de redirecionamento sobre o significado de direito à moradia. No jogo de linguagem encriptado, as ações da Administração Pública se dão justamente pelo caráter automatizado do procedimento que exerceria uma espécie de solidificação acerca das decisões que os agentes públicos tomam (Sanín-Restrepo, 2016 e 2023).

Independente, portanto, de como os agentes no arranjo institucional podem agir, porque a estrutura procedimental estabelece transcendentemente diversas restrições à capacidade de ação. Entretanto, essas restrições não são necessariamente legais, mas resultado do poder que o controle sobre a linguagem (legitimada pela autoridade e controle do procedimento) exerce na cadeia procedimental e dos agentes públicos dispostos hierarquicamente (Sanín-Restrepo, Araujo, 2020).

Nos arranjos, a captura ou ocultamento das agências em decorrência do poder exercido de forma transcendental, revelam um ambiente violento ou que promove violências. Para Das (2020) uma estratégia dos Estado para promover remoções forçadas na Índia, criando êxodos ou controlando as natalidades da população, foi a estrutura procedimental. A legitimidade da ação do Estado não vinha de sua legalidade em termos materiais, mas da legalidade deste Estado produzir atos, portanto, todas as arbitrariedades eram intensas respaldadas por atos jurídicos (administrativos ou legislativos). A cadeia procedimental referenciada apenas pelos critérios formais bastava para a produção dos atos que deflagariam ações ou consequências violentas sobre as populações.

Essa característica apontada por Das (2020) se fundamenta pelo jogo de linguagem, enquanto meio pelo qual esse poder que domina controlava o que se podia ou não fazer pelos agentes públicos e pelos cidadãos que precisavam suportar as ações destes agentes.

É característica do Estado, na compreensão da legalidade/ilegalidade operar como meio de controle ou promoção da violência. Afinal, a racionalidade pela procedimentalização de seus atos, seria uma forma de configurar as ações do Estado como o exercício legalizado de atos de violência (Arendt, 2009).

A coerência em defesa de alguma liberdade seria uma justificativa moral ou política. Entretanto, se o jogo de linguagem é controlado para neutralizar significados diversos, ele não é exercício de uma estrutura democrática ou não violenta, mas se torna um vetor de legalização dessa violência por sua normalização (Benjamin, 2013; Das, 2020).

No espaço, o jogo de linguagem encriptado, resultado do processo de encriptação do poder, responderá ou estará influenciado sobre como estes arranjos institucionais articulam as políticas públicas. Ao impor uma territorialidade que organiza o jogo de linguagem que neutralizará a diferença na forma como a política habitacional é utilizada, cria-se um regime de violência por meio da produção do espaço urbano conduzida pela Administração Pública.

A institucionalização deste regime de violência decorre da geoinstitucionalidade presente nas políticas habitacionais. Afinal, elas nomeiam e, portanto, organizam o espaço porque definem como o Estado pode atuar nas áreas que são definidas como objeto dessa política habitacional.

Neste sentido, as áreas de habitação de interesse social são objetificadas pela idealidade normativa para autorizar ações que concretizam um tipo de relação ou realização espacial.

O significado levantado de diagnóstico por Dunker (2015) é importante para entender como essas áreas passam a ser caracterizadas apenas pelo que faltam a elas (Ferreira et al. 2012) e as tornam sensíveis ou fragilizadas no que diz respeito ao uso dos atos excepcionais disponíveis pelo Poder Público.

A metáfora do diagnóstico em época de patologização é realmente pertinente. Afinal, as áreas de interesse social não deixam de ser. Uma vez diagnosticadas, elas receberão do Poder Público o tratamento permanente, pelo qual se organiza geoinstitucionalmente formas de se gerir aquele espaço, aproximadas à ideia de heterotopia (Foucault, 2008), em decorrência da regulação das subjetividades naquele território, disponíveis ou obrigadas a usarem/ocuparem conforme definido pela Administração Pública (Mapa 4).

A geoinstitucionalidade da política no território, faz com que ele seja parte do jogo de linguagem encriptado e, dessa forma, se condicione como um regime de violência.

A política habitacional em BH não se dá sem um lastro espacial. Apesar dele pode ser desconsiderado, diante do caráter emergencial, em termos gerais, no que diz respeito ao funcionamento normal a despeito de medidas excepcionais, os instrumentos para a política habitacional são aplicados dentro das áreas territorializadas como de interesse social, sendo elas aquelas que receberão as ações previstas nas linhas programáticas.

Duas delas são as principais para compreendermos como o jogo de linguagem encriptado orienta no arranjo, um regime de violência. A primeira corresponde ao

provimento habitacional, que, conforme sugerido pelo PLHIS, ainda é insuficiente para o atendimento das necessidades habitacionais do município.

O que nos interessa sobre o provimento habitacional decorre de seus dois principais programas. O primeiro é o de construção de novas unidades habitacionais, que está diretamente relacionado ao PMCMV.

Em Belo Horizonte, o PMCMV foi recepcionado, sendo adequado à realidade municipal. Seguiu a tendência e orientação do programa federal, que, aliás, compreende dentro das próprias tendências do direito administrativo o que deveria ser uma política pública tipicamente neoliberal, pois compreende sua execução por meio do fomento ao setor privado empresarial, no sentido de criar estímulos financeiros e administrativos.

Os estímulos financeiros são típicos da lógica de Parceria Público-Privada (PPP). Não é necessário procurar por demonstrar de forma exaustiva a relação entre a provisão habitacional e modalidade de contratação tipo PPP, por diversas razões de caráter prático. Entretanto, brevemente, para não restar dúvidas, cabe apenas demonstrar a conexão entre as tendências do direito administrativo (de caráter neoliberal), o modelo de PPP e a provisão habitacional em Belo Horizonte. O caráter transcendental do PMCMV faz com que ele se realize de forma aproximada em todo país (Schimbo, 2016).

Entre as tendências o fomento, decorrente do empresariamento, é a mais marcante no modelo, porque do ponto de vista normativo, a legislação municipal adequou flexibilizações sobre a qualidade do solo no território para a construção dos empreendimentos (em quaisquer faixas).

Em termos nacionais, a realidade do MCMV apontou para a concretização de empreendimentos habitacionais desconectados do tecido urbano e dos serviços que compõem de modo complementar o acesso à urbanidade, como transporte, educação e saúde. Logo, a política atuou sobre a margem formal do significado de inadequação habitacional, afinal, realizou-se minimamente atendendo (em grande medida) apenas os critérios de atendimento de serviços básicos de saneamento e energia elétrica (Praxis, 2015).

Em Belo Horizonte a marginalidade dos empreendimentos se deu, especialmente, pela periferização dos territórios não necessariamente por suas localizações, mas pela periferização conferida pelo jogo de linguagem encriptado que dispõe da técnica legislativa para nomear áreas territorialmente proporcionando a aplicação de um cardápio de ações sobre elas, dentre estas ações a provisão habitacional por meio de

modelos de empreendimentos que encontrariam facilidades de serem implantados, porque de execução flexibilizada.

Entretanto, é inegável que a distribuição dos espaços de interesse social mapeados pelas diferentes categorias do zoneamento atual, apontam para a marginalização dessas áreas que seriam integradas ao espaço formal da cidade por meio de instrumento de planejamento que articulam contratações com o setor privado, principalmente (Gomes, 2012).

A marginalidade à cidade formal é identificada pela própria nomeação, assim como o leque de instrumentos jurídico-políticos para a intervenção pública sobre os locais. Assim, PROAS ou PEAR se justificam pelo interesse público e como meio de proteger a vida das comunidades em áreas normativamente territorializadas como de interesse social. Sendo que apesar da previsão de opções de regularização fundiária ou melhorias habitacionais por meio de programas de assistência técnica para habitação de interesse social (ATHIS), o que se percebe seria o uso praticamente exclusivo dos instrumentos que removem ou deslocam as pessoas nos territórios.

Aliás, revela-se pela nomeação a cidade fractal exposta por Soja (2000), por duas razões, a primeira pela espacialidade em si, no sentido da marginalização e separação desses espaços da cidade “formal”; a segunda como continuidade da primeira, em razão do uso das políticas como meio que reproduz estes espaços apenas pela condição periférica como são identificados e que implicam na continuidade desses espaços pela qualidade conferida em sua geoinstitucionalização, que decorrem pelo que diferem do espaço representado pela cidade produto. A integração destes territórios, inclusive, decorre da requalificação espacial conforme produzido pela política habitacional.

Assim, a política habitacional parece conferir ao direito à moradia um significado de excepcionalidade, porque na prática da política, o referido direito autoriza ações excepcionais, se considerado a ordem normativa habitual. Ora, as ações procedimentalizada pela Administração Pública são essencialmente de autorização para a prática de atos excepcionais, não à toa, são estabelecem as áreas que podem ser aplicados. As zonas nas quais a política habitacional é autorizada podem ser compreendidas como metáforas jurisdicionais, pelas quais aquelas exceções, podem ser aplicadas como a flexibilização de regras de uso, ocupação e parcelamento.

Não é o caso de a prioristicamente, considerá-las qualitativamente ruins. A excepcionalidade e/ou flexibilização são ou podem ser necessárias. Num contexto de mudanças climáticas é razoável prever que populações precisarão de instrumentos

disponíveis capaz de acomodar migrações em diversas escalas demográficas (Barbieri, 2011; Moreira, 2024). Não apenas eles, desigualdades sociais estão marcadas nas áreas urbanas. Não à toa, oposições entre ocupações regulares ou irregulares tensionam a qualidade das habitações, sendo critério para apuração das necessidades habitacionais brasileiras (Rolnik, 2015).

Contudo, as remoções não ocorrem apenas pelas necessidades e em processos colaborativos. Política habitacional estabelece instrumentos para que o deslocamento da população no espaço do município esteja disponível ao Poder Público como procedimento. As justificativas decorrem do interesse público ou o provimento de direitos, como a segurança territorial ou o próprio direito à moradia que tem em seu conceito normativo/administrativo uma compreensão ampliada sobre moradia digna, derivada da noção das necessidades habitacionais (FJP, 2020).

Em Belo Horizonte os dois instrumentos imediatamente disponíveis para as ações de deslocamento das populações que pode se dar de forma forçada: o PROAS e o PEAR. Vimos, pelos dados orçamentários, que indenizações e desapropriações são gastos pertinentes no município de Belo Horizonte dentro da política habitacional. Estes procedimentos mostram-se como os principais desenvolvidos, ao lado, da provisão habitacional (construção de unidades habitacionais ou Bolsa Moradia/Locação Social).

De outro lado a provisão habitacional segue PGEs que apontam o planejamento de áreas de modo a reinseri-las no tecido urbano como oportunidade de abertura ou reorganização destas áreas para a apropriação de agentes econômicos que explorarão as mais-valias decorrentes das renovações urbanas (Gomes, 2012).

A política habitacional é promovida a partir dessa geoinstitucionalidade, meio pelo qual a política pública participa na produção do espaço urbano, pois permite a (re)produção do espaço capitalista. A normatividade idealizada é elemento no jogo de linguagem da política habitacional, que orienta, porque encripta os significados relacionados às metáforas pertinentes ao espaço da cidade produto capitalista.

A execução da política habitacional não resolve as necessidades habitacionais que ela reconhece como motivadora, mas (re)produz formas espaciais relacionadas à metáfora de cidade formal, que dispõe ou se apoia na propriedade privada como elemento constitutivo e norteador dela. Novamente, caso ainda não tenha me feito claro: a política em si, sua normatividade em caráter micro institucional, é neutra. Os efeitos que ela produz acabam por ser contraditórios em decorrência dos jogos de poder que são ocultados no jogo de linguagem.

Os instrumentos que recebem maior privilégio orçamentário são justamente aqueles que postergam soluções definitivas que neutralizam significados do direito à moradia associados às demandas das populações de ocupações. Ora, as diferenças de indenização entre possuidores e proprietários tem fundamento jurídico, respaldado em jurisprudência. A compulsoriedade na aplicação das indenizações por benfeitoria revela como a função social da posse é neutralizada, ou melhor, é significada. Afinal, a função social da posse se torna meio para autorizar as indenizações, mas, ao mesmo tempo, as diferenças de tratamento jurídico, permitem que ela legitime e torne possível uma diferenciação econômica que torna a política habitacional menos onerosa e repercute o problema. É uma solução que não soluciona.

Questões que envolve custo/benefício, por exemplo, tornam muito mais disponível ao Poder Público a promoção de remoções e pagamentos de auxílios temporários que a requalificação urbanística procurando a reestruturação territorial dos espaços, mesmo quando estas são planejadas pelos PGEs.

Em mais de uma ocasião, quando cobrada pela DPMG, a PBH manifestou-se em autos, afirmando que a concretização dos planos urbanísticos previstos às áreas era de implementação longa e não linear. Justificando a demora na entrega das requalificações planejadas uma possibilidade oferecida pela legislação de regularização. Ou seja, diante das demandas habitacionais, a PBH prefere ações que conferem soluções imediatas, mas que não promovem soluções definitivas. A princípio, restrições orçamentárias tornaria esta posição justificável, contudo, estas restrições enquadram-se numa forma de se conceber o Estado, que prioriza a sustentabilidade financeira. As decisões podem ser justas, mas elas acabam por ser resultado de uma captura que faz das políticas públicas necessariamente qualificadas pela relação custo-benefício dentro da responsabilidade fiscal exigida ao município.

Por meio da geoinstitucionalidade presente no jogo de linguagem, as áreas de interesse social acabam por articular a perpetuação/manutenção das suas condições, no sentido de serem incorporadas ao território de planejamento da política apenas sobre este significado.

Os instrumentos jurídico-políticos dentro do jogo de linguagem encriptado são ressignificados como instrumentos de eternização para a continuidade da reprodução capitalista do espaço (Bourdieu, 2013), porque os espaços ou estão disponíveis para apropriação do setor privado por meio de contratos de provisão habitacional que

reproduzem modelos habitacionais (MCMV) ou porque condicionam os espaços à normatividade excepcional.

O jogo de poder capitalista é solidificado pelo controle do jogo de linguagem nos/dos arranjos institucionais, que como defendido nesta tese em diversas ocasiões se dá pela técnica jurídica. A conexão entre o jogo de linguagem e os territórios recriam geoinstitucionalidades que operacionalizam a dominação sobre a produção do espaço à realidade capitalista, neutralizando qualquer significado divergente. Isto implica as próprias ações do Poder Público, que de qualquer qualidade não conseguiriam se contrapor ou produzir realidades diferentes, mesmo que necessárias quando garantem a sobrevivência de população em condições precarizadas.

A cidade “única” (Maricato, 2000) se torna possível pelo regime de violência que (re)produz. Da técnica jurídica, o controle da linguagem repercute pelo/no território, legitimado em si mesmo e que, por isso, neutralizaria a diferença e ocultaria a violência (Das, 2020).

A procedimentalidade torna a política um exercício fechado de possibilidades. Uma vez que as formas de execução estão restritas aos procedimentos disponíveis, que são controlados no jogo de linguagem por aqueles que detêm a capacidade de influenciar e manipular este jogo no arranjo. Ilustrei esta relação em duas ocasiões.

A primeira no momento de verificar como, na jurisprudência levantada, tribunais superiores consolidam a neutralização do direito à moradia associado à segurança da posse e a função social da posse, ao realizar duas considerações: (i) que bens públicos, em decorrência da sua titularidade são invadidos – ou seja, o interesse público secundário, neutraliza o primário no que diz respeito à fruição do direito à moradia, e o faz, porque o Estado é encriptado como um proprietário capitalista, contudo, sua prerrogativa pública torna capaz afastar sua inobservância sobre a função social da propriedade; e (ii) em relação a diferença entre a função social da posse e os direitos do possuidor sobre os direitos de (do) proprietário; que torna possível a Administração Pública delimitar de ofício a indenização por benfeitorias.

A segunda na forma como a procedimentalidade atua para ampliar a discricionariedade do Poder Judiciário que impõe os significados sobre o território e produção do espaço, assim como constrange a Administração Pública em produzir seus atos de tal forma que a despeito das finalidades programadas, estão inseridos numa estrutura concatenada que reproduz ou reinsere na execução da política de forma ocultada as características capitalistas para ou sobre a produção do espaço. Assim, as escolhas

públicas são definidas por parâmetros de custo-benefício conforme aqueles que orientam uma forma neoliberal de Estado (Dardot, Laval, 2015) e que abordei qualitativamente no primeiro momento deste texto.

A neutralização de qualquer diferença sobre o significado de direito à moradia representa a evidência da geoinstitucionalidade da política pública como um regime de violência. Recordo do estudo sobre as decisões judiciais nos casos das ocupações em Belo Horizonte. Na ocasião, mesmo quando todas as partes envolvidas preferiam soluções que não fossem pela aplicação imediata dos poderes dos proprietários sobre as áreas ocupadas, o Poder Judiciário, declinou de promover a propriedade como ideologia por meio da técnica jurídica (Habermas, 2014).

Naquelas ocasiões, assim como nas situações nas quais as medidas do Poder Público procuraram reiterar soluções imediatas, mas não definitivas, tem-se a expressão de um regime de violência, porque estas ações realizam um tipo sociedade, na ocasião a neoliberal. Neste sentido, o significado de direito à moradia aparecerá como parte do simulacro da política que promove ações ineficazes aos problemas que pretende atacar, porque o objetivo tornado oculto é a continuidade territorializada de espacialidades fragilizadas e disponíveis à captura dos agentes empresariais conforme suas demandas.

Entretanto, espaços de resistências, de fratura à cidade capitalista existem. Sendo que eles existem e resistem exatamente quando conseguem evitar ou diminuir a influência da política pública sobre estes espaços. Refiro-me às ocupações urbanas que conseguiram em alguma medida manter as comunidades, justamente pela forma como se territorializaram (Haesbaert, 2007), no sentido de estabelecerem laços políticos envolvidos pela apropriação cultural destes espaços (Galera, 2019).

As ocupações de certa forma se compreendidas ou possíveis pela dimensão do lugar nos territórios que as impõem podem oferecer um dissenso a ordem capitalista no/do espaço. Podem oferecer uma resistência a significados de direito à moradia que não se normatizam em geoinstitucionalidades que se voltam contra as próprias ocupações. A resistência das ocupações se torna oportunidade de descriptar o jogo de linguagem, porque opõe aos significados ocultados e sobrepostos pela esfera geoinstitucional à imanência possível pelo lugar.

Será pelo lugar como espaço de vaporização do jogo de linguagem que tratarei nas considerações finais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o desenvolvimento desta pesquisa e deste texto me propus a enfrentar um problema que envolvia como um significado específico, o de direito à moradia, era utilizado em políticas públicas nas quais ele era o fundamento.

A discussão sobre o direito à moradia esteve e está no centro de diversos conflitos urbanos. No Brasil parte desse debate envolve a disputa por espaço nas cidades, com as questões que envolvem a disponibilidade e controle do solo. Um panorama similar ao da América Latina, que durante os anos de 2000 a 2015 teve recuperações econômicas, momentos de melhoria da renda dos segmentos mais populares, contudo, o crescimento da irregularidade do solo e, conseqüentemente, segurança da moradia para as pessoas (ONU-Habitat, 2012).

Nos países do Sul Global, a favelização em condições precárias de moradia não é apenas uma tendência, mas uma regra (Davis, 2006). A produção do espaço urbano é sustentada pelas desigualdades sociais e territoriais impõe contingentes populacionais suscetíveis às fragilidades fundiárias. Entretanto, a expansão do capitalismo em sua era neoliberal tem aproximado cada vez mais as características da produção do espaço urbano pelo planeta.

Por óbvio, áreas urbanas no Norte Global sempre conviveram com desigualdades e segmentos populacionais marginalizados (Wacquant, 2005). Entretanto, a periferação do centro é qualidade inerente dum espaço “pós-moderno (Soja). E problemas associados ao inefetividade do direito à moradia e recorrente falta de acesso à sua fruição, expondo cada vez mais pessoas em todas as áreas urbanas à insegurança sobre suas condições de moradia e de situação nas cidades.

Na tese, ao expor o uso do significado do direito à moradia no Brasil, procurei explorar como este direito, quando usado pelo Estado para a promoção da política habitacional, o faz metaforizando a propriedade privada (Seções 4 e 5). Sendo essa uma consequência do controle que os agentes de qualidade capitalista exercem sobre a institucionalidade da/na Administração Pública. Ora, ele pode ser observado na discussão contemporânea e extremamente internacionalizada a respeito do acesso à moradia ao redor do planeta, especialmente nos países do Norte Global.

Na Inglaterra, desde a onda de neoliberalização na década de 1980, as formas associativas (Conselhos Locais de Habitação) que geriam os projetos habitacionais, mantendo o controle sobre a propriedade dos imóveis, o que permitia controle de preços

e gestão comunitária, vem se tornando cada vez menos comuns, em razão da política implementada de opção de compra pelos imóveis – portanto, de mercantilização pela propriedade privada dos imóveis – pelos possuidores. Dessa forma, as associações se enfraquecem e as unidades habitacionais se tornam disponíveis no mercado imobiliário, o que vem facilitando a aquisição por fundos imobiliários e a consequente fragilização das pessoas que vivem ou viviam nestas unidades (Rolnik, 2015).

A partir deste exemplo, o que pretendo apontar é a crise habitacional pela qual as áreas urbanas em qualquer hemisfério experimentam. O acesso à moradia se torna cada vez mais mediado por relações mercantis, nas quais fundos imobiliários concentram propriedades e, conseqüentemente, atuam para controlar os preços e, conseqüentemente, exploram as mais-valias destas mercadorias.

Compreendo que o contexto de insegurança territorial pode ser explicado pela proposta deste trabalho, que ao indagar como o direito à moradia é significado, portanto utilizado nas políticas habitacionais, busco (re)conhecer como o significado do direito à moradia é encriptado, no sentido de se neutralizar qualquer possibilidade deste direito não acontecer fora do significado hegemônico: propriedade privada, tornada, aliás, como um ativo financeiro.

A pergunta e explicação tiveram como fio condutor o jogo de linguagem proposto por Wittgenstein (2014), que conforme procurei e espero ter deixado claro, basicamente pode ser entendido como uma forma de se compreender a linguagem como uma prática pela qual os significados produzidos nela decorrem de seu uso.

Portanto, para conferir qual é o significado de direito à moradia, seria necessário reconhecer o seu uso que se dá em determinado contexto. O contexto para o (re)conhecimento do significado do direito à moradia se daria pelos arranjos institucionais nos quais ele se apresenta. Como discutido, especialmente nos capítulos 2, 3 e 4, é no arranjo que as expressões normativas que fundamentam as ações administrativas e que realizam as políticas públicas se constituem ou podem ser percebidas, uma vez que é no ato e no que produzem que seu uso seria apreendido.

Entretanto, a operação que liga um conceito ao seu uso, logo significação, não é imediata ou óbvia, porque ela é permeada ou atravessada por ações políticas. O jogo de linguagem de Wittgenstein (2014) foi fundamental para entender que significados se formam pelo modo que são utilizados, mas os processos de significação em relações políticas não são neutros. Pelo contrário, sofrem controles/agências específicas que tem motivações políticas de agentes que podem ou detêm capacidade de exercer este controle.

A abordagem do enlace jurídico-político pelos arranjos institucionais teve por finalidade calibrar o uso da principal referência teórica deste trabalho: a encriptação do poder (Sanín-Restrepo, 2016, 2023).

A teoria da encriptação permitiu discutir como o jogo de linguagem é encriptado em razão de sua apropriação e instrumentalização política. O controle político do jogo de linguagem se constituiria como um meio de se exercer poder com a finalidade de dominação. Seria a solidificação de uma estrutura de exercício de poder imposta transcendentemente que, justamente pela sofisticação em controlar o jogo de linguagem, consegue ocultar este controle sobre a significação, neutralizando usos diferentes daqueles que possuem o poder de manipular os significados conforme seus interesses (Sanín-Restrepo, 2016).

A ocultação desenvolvida na encriptação de poder tem dois lados, portanto. Porque ela consiste na encriptação de como a linguagem é instrumentalizada para o exercício de dominação; e, de outro lado, por ela se oculta aqueles que são neutralizados no jogo, que não podem exercer suas agências ou, quando exercidas, elas são simuladas, tendo em vista que por meio de suas admissões formais entram compõem o jogo para serem descartadas.

Propus compreender que o jogo de linguagem se dá com e pela produção do espaço urbano. Sendo que os componentes jurídicos presentes na formulação, proposição ou execução de políticas públicas se estenderiam ao espaço urbano, conformando-a de uma única maneira, a despeito das ações ou pretensões dos agentes.

A articulação entre espaço urbano e jogo de linguagem que se torna encriptado pela institucionalidade que o normatiza foi identificada neste trabalho como geoinstitucionalidade, sendo ela uma forma de caracterizar este arranjo que, no âmbito das políticas públicas e da produção do espaço, organizam um regime de violência.

Este regime de violência resultaria da territorialização que a geoinstitucionalidade promove, uma vez que ela impõe territorialidades, organiza o exercício de poder, controla agências, se realizando por meio de ações que desterritorializam ou neutralizam o lugar dos espaços controlados.

Dessa síntese teórica, volto às hipóteses que brevemente recupero para encontrar o final deste trabalho. Pelo fio condutor procurei explorar minhas hipóteses, que recupero brevemente, ao propor que: (i) o jogo de linguagem encriptado, ocultaria as agências que tornam permanentes a reprodução do espaço exclusivamente em sua forma capitalista; (ii) conferindo qualidade simbólica ao direito à moradia, em razão de ser utilizado como

uma simulação para promover políticas que reafirmam a cidade produto ou pode ser neutralizado pela capacidade de veto disponível pelo exercício das autoridades judiciais; (iii) a subtração de significados diversificados (e populares) do direito à moradia se confirmaria no espaço pela territorialização do jogo de linguagem encriptado que se caracterizaria como um regime de violência; (iv) entretanto, o desvelamento do jogo de linguagem, promovido pela fratura do dissenso das ações políticas que reclamam seu lugar no espaço urbano seria oportunidade de descriptação do significado do direito à moradia.

As duas primeiras hipóteses são imediatamente complementares, sendo abordadas durante todo o texto. O jogo de linguagem encriptado é fundamento teórico que procurou ser confirmado e testado pela problematização na escavação do significado institucional do direito à moradia nos arranjos institucionais que produzem a política habitacional em Belo Horizonte. O desenvolvimento desta problematização foi articulado por expressões ou compreensões jurídicas que trouxe na abordagem interdisciplinar. Destaco as tendências do direito administrativo como elemento fundamental de análise.

O primeiro ponto é a centralidade do domínio jurídico sobre a política habitacional, pois sendo o Estado de Direito, toda e qualquer ação é parametrizada por definições jurídicas. A qualidade jurídica que fundamenta a ação da Administração Pública, quem realiza de fato os atos administrativos nos arranjos institucionais, encontra explicação ou entendimento pela tendência da procedimentalidade, que serve para restringir os atos dos agentes que não possuem capacidade de veto, ao mesmo tempo que amplia a discricionariedade daqueles que possuem (Tsebelis, 2014).

No caso da Administração Pública, os agentes públicos se veem definidos pelos significados orientados aos programas que serão implementados. Dessa forma, quando o Estado passa a ser compreendido apenas em sua dimensão fiscal, constrangido por regras de responsabilidade/sustentabilidade financeira, que se repercutem por uma governamentalidade neoliberal, a agência da Administração Pública orienta-se na confirmação das políticas que se baseiem num custo-benefício que não corresponde à efetividade do direito pretendido a ser promovido, mas que qualifica a extensão deste direito pelo que é possível pagar.

Neste sentido, o direito à moradia tem seu significado alterado. As noções de permanência, de lugar, atreladas a ele, são submetidas aos custos que envolvem promover ações definitivas ou aquelas que viabilizam a continuidade da vida das populações

submetidas às ações que continuamente as movimentam/deslocam no espaço da cidade (Lelis, 2016).

Ou que promovem soluções definitivas dentro de um arranjo financeiro que transfere custos por meio da financeirização da própria ação de provimento habitacional (Rolnik, 2015 e Schimbo, 2016), como é o caso do PMCMV que analisei especialmente no Capítulo 3.

Nestes dois exemplos sobre a procedimentalização, extraímos uma forma de compreender o próprio empresariamento da Administração Pública, outra tendência do direito administrativo. Ora, o empresariamento na Administração Pública pode ser compreendida pela encriptação do poder. A colonialidade é elemento fundamental à encriptação, porque para que o jogo de linguagem permaneça encriptado, é necessário atravessamento cognitivo sobre as agências das subjetividades/coletividades que participam deste jogo institucional.

A autoridade/legitimidade que o Estado de Direito constrói busca solidificar o exercício de se significar no jogo de linguagem. Dessa forma, as formulações contínuas sobre uma racionalidade neoliberal/capitalista fazem com que as decisões sobre as políticas habitacionais também sejam compreendidas sobre essa perspectiva. Voltamos a ideia do custo-benefício, elaborada na Seção 2 e associada à execução da política habitacional de BH na Seção 5.

Reforça a colonização da Administração Pública a própria forma jurídica como ela se organiza, uma vez que o ente responsável pela condução/execução dos atos que realizam a política habitacional tem forma empresarial e financeirizada, como uma sociedade anônima (apesar do capital fechado).

A colonialidade ocultada que impõe o empresariamento na/pela Administração Pública pode ser compreendida pela metaforização como meio para perceber a encriptação do jogo de linguagem. A metáfora da cidade formal, portanto, do espaço produzido como produto, em perspectiva capitalista orienta as formas de planejamento e intervenção. Esta metáfora pode ser uma forma de compreender o que Libânio (2017) reconheceu como o apagamento da favela, no sentido de ocultação e sobreposição de formas de usar/apropriar o espaço por representações que requalificam o espaço urbano apenas como verossimilhança das áreas que ilustram a cidade formal, por isso, fundamentada na “segurança da propriedade privada” e que torna a relação do espaço mediada por formas empresariais.

A escolhas que tornam possíveis e exclusivas o direito à moradia ser funcionalizado exclusivamente de modo mercantilizado, expuseram o jogo de linguagem encriptado dentro da Administração Pública, que, como exposto nos parágrafos acima, procurei confirma-los tratando como disposições orçamentárias e os programas priorizados poderiam comprovar a encriptação com significados ocultados que se orientam pelas tendências do direito administrativo (empresariamento e noção de custo-benefício) ou a própria procedimentalidade.

Jogo de linguagem que decorre de um jogo de poder, sendo este último o que se torna encriptado. A encriptação se realiza pela ocultação das capacidades (exclusivas) de significar as agências políticas. Neste sentido, as jurisprudências foram pertinentes para alinhar a segunda e terceira hipótese. Afinal, se os agentes da Administração Pública atuarem fora das formas e conteúdos do significado do direito à moradia praticado nesta política, os agentes judiciais atuam em sua neutralização, de forma a levar que a própria Administração e todo o arranjo institucional se movimente a partir das decisões. Foi assim que procurei mostrar como elementos essenciais à política habitacional em qualquer escala no Brasil, mas que se mostrará em Belo Horizonte por meio dos programas mais utilizados pela municipalidade, partem de orientações judiciais que conferem “nota única” sobre como a função social da propriedade ou direito à moradia são compreendidos dentro do direito de propriedade (Seções 4 e 5).

O jogo de poder que conduz o jogo de linguagem atua imediatamente sobre a produção do espaço urbano de Belo Horizonte. Trabalhar esta articulação foi o foco do Capítulo 4, porque está diretamente relacionado à concretude presente na terceira hipótese da tese.

O uso do direito à moradia na política habitacional é modulado pelo que os agentes jurídicos e judiciais estabelecem sobre eles, sendo impactante na produção capitalista do espaço urbano de Belo Horizonte.

A produção capitalista de Belo Horizonte envolve a funcionalização de significados de elementos jurídicos como a função social da propriedade e o direito à moradia, sendo estes articulados e/ou atravessados por outros que conformam esta funcionalização. Uma das formas de entender as articulações/atravessamentos foi associar elementos teóricos e práticos do campo jurídico à análise da política habitacional. Explorando esta opção metodológica, procurei entender que a política habitacional se torna vetor essencial da produção do espaço capitalista justamente pelas significações que a atravessa.

Assim, as práticas de remoção, que podem ser importantes para a segurança da população, revelam, concomitantemente, que ao serem privilegiadas sobre ações de provisão definitiva, usam o direito à moradia para confirmar a disponibilidade das populações em determinados territórios a receberem apenas essas formas de política pública. O tratamento e requalificação das áreas que as populações “alvo” da política habitacional recebe possui várias possibilidades, mas as privilegiadas são as de caráter emergencial, explicadas pelo custo-benefício, uma vez que a segurança definitiva destas populações não é “direito líquido e certo” como o direito de propriedade que permite afastar qualquer discussão sobre a função social da propriedade das áreas ocupadas em decorrência do direito imperativo de se estabelecer a reintegração de posse.

Ademais, a função social da propriedade, assim como o interesse público se tornam fundamentos para a promoção de ações da política habitacional que envolvem o controle do território sobre a perspectiva da formalidade que envolvem o direito de propriedade. Mostrei, por meio da atuação da PBH nos autos dos processos analisados, que ela, a despeito do rol de programas disponíveis, diante de uma ocupação tem como primeiro impulso atuar como proprietária em vez de agente político responsável pela execução de políticas que promovam o direito à moradia.

Dessa forma, como uma das minhas conclusões, revela-se um regime de violência sobre o território, uma vez que este confirma como meio significado central na produção do espaço a noção de propriedade privada. É por ela que os agentes se movimentam e tomam decisões políticas ou judiciais que conformam a política habitacional e funcionalizam o direito à moradia.

A centralidade da propriedade privada no significado (encriptado) de direito à moradia se confirma de várias formas. Entre elas as citadas, quando elemento de proteção à posse de proprietários (públicos ou privados) em conflitos fundiários. A outra é no meio de promoção da política habitacional no que diz respeito ao provimento habitacional (definitivo ou contínuo), que ocorre pela forma da propriedade privada imobiliária como metáfora de moradia e, portanto, acesso ao direito à moradia; e a execução da política por meio programas que privatizam a execução e gestão de espaços através de formas financeirizadas de concretização da política.

Ambos os vetores que confirmam a centralidade da propriedade privada na produção do espaço urbano, por meio da funcionalização do significado do direito à moradia podem ser confirmados pelo uso (crescente) de modalidades do PMCMV – ou as concessões comuns ou parcerias público-privadas como os serviços locais são

ofertados/gerenciados. Característica, aliás, cada vez mais comum em todo o território municipal, uma vez que se encontra alojada sobre os serviços de saúde, educação, cultura ou lazer e organizados por uma empresa pública constituída sobre a forma de Sociedade Anônima (PBH Ativos) (Canettieri, 2017).

Em Belo Horizonte apontei, conforme exposto no Capítulo 4, que modalidades de contratação comum vêm sendo substituídas pelo PMCMV articulado aos assentamentos de interesse social (AIS), especialmente nas regiões Nordeste e Norte de Belo Horizonte. O PMCMV que representa vários aspectos do empresariamento da Administração Pública e repercute imediatamente no território. O primeiro deles é o modelo financeirizado, que transfere o ônus econômico aos beneficiários do programa ou que encontra justificativa para a redução de custos, justamente a relação de parceria entre o setor público e privado, que permite o controle do custo por meio de noções como a recomposição econômico-financeira do parceiro privado ou o acesso às oportunidades de crédito ou recursos públicos possíveis em decorrência da associação com o setor público.

O PMCMV reproduz uma espacialidade sobre os AIS. A forma da propriedade privada é reforçada pelo modelo priorizado de atendimento definitivo: a aquisição da unidade habitacional “paga” por meio de recursos financeiros próprios ou pela permanência da família ao imóvel cedido. Como meio de prova à centralidade do PMCMV enquanto provisão definitiva, apresentei a elaboração e execução do orçamento público referente à habitação do município de Belo Horizonte, que vem reduzindo proporcionalmente o investimento sobre programas de regularização fundiária e urbanística em detrimento daqueles de provimento emergencial ou temporário, ou, quando definitivo, pelo modelo empresariado (e espacial) do PMCMV.

Todavia, se as tendências apontam para um fechamento que solidifica uma estrutura de poder, essa mesma solidificação reforça a discricionariedade dos agentes com maior poder de veto na estrutura institucional.

Ao mencionar a procedimentalidade e empresariamento como elementos que repercutem a colonialidade nas formas institucionais, o fiz para contrapor à abertura que aqueles que controlam os processos de significação no jogo de linguagem possuem para manipular esta procedimentalidade e flexibilizar, conforme os interesses, as tendências e significados que supostamente fechariam o arranjo institucional.

As jurisprudências em escala ampliada, federal, oriundas dos tribunais superiores ou aquelas adequadas ao caso me pareceram vetores catalisadores interessantes para

desenvolver e explicar como compreendo a capacidade de veto dentro do jogo de linguagem e como sua encriptação se espraia pelo arranjo institucional.

As decisões do STF ou STJ confirmaram como ocupações, por exemplo, a despeito da participação no vocabulário da política habitacional (Belo Horizonte, 2014, 2019), serão compreendidas como agressões ao direito de propriedade. Aliás, é a procedimentalidade deste direito, reduzido apenas a requisitos objetivos (por discricionariedade do poder de quem o qualifica em julgamento) que permite a contínua significação da ocupação em invasão. Ora, a própria ADPF 826 demonstra que a objetividade da caracterização de uma invasão à propriedade pode ser e deve ser problematizada diante do direito à moradia e a função social da propriedade. Entretanto, tal ousadia perdurou apenas durante a fatídica pandemia que atravessamos.

Pensando nos casos específicos que contrapuseram a política habitacional contra/sobre territórios populares, percebo como a procedimentalidade e empresariamento ajuda a compreender a encriptação do poder e o caráter simbólico do direito à moradia.

De trás para frente, os casos que envolvem as ocupações na região Barreiro de Belo Horizonte, demonstram como Poder Judiciário pelo seu poder de veto pressiona a Administração Pública e os submetidos as suas decisões. A despeito de negociações e discussões em Ações Civis Públicas, os juízos se viram autorizados a dispor da tecnicidade referente às proposições e partes diferentes para concretizar o objetivo de “impor” a reintegração de posse.

As razões aludidas são as mesmas, como a preservação da ordem ou a preservação da função social da propriedade, no sentido de se garantir o retorno da posse aos proprietários para que eles cumpram a função social definida pelo acordo que deu a eles a cessão de domínio de bem público. Em nenhum momento, os juízos da reintegração de posse questionaram o não cumprimento da função social da propriedade pelos proprietários que tiveram a área cedida como condição para realizarem investimentos que promovessem atividades econômicas.

Da mesma forma, a capacidade de exercer o veto fez possível ignorar, como a DPMG procurou demonstrar, as qualidades urbanísticas ou fundamentais associadas ao direito à moradia. Afinal, a ação de reintegração de posse, como habitualmente todos os magistrados nos processos analisados fizeram questão de mencionar, decorre apenas do exame objetivo da titularidade e ocorrência ou não do esbulho/turbação.

Ora, neste sentido, temos o reforço de três questões. A primeira decorre de como o direito à moradia é usado pelo seu não uso. A neutralização de sua normatividade expõe o jogo de linguagem encriptado, em razão de ocultar pela autoridade (legalizada) ao órgão judicante a capacidade de selecionar como se compreende o contexto de aplicação normativa.

A segunda compreende o regime de violência que se revela na institucionalidade da política pública e sobre a seara habitacional, que se vê definida ou conduzida transcendentalmente pela disponibilidade seus fundamentos serem modificados conforme a possibilidade dos agentes com capacidade de veto.

A terceira questão compreende também uma ampliação ao jogo de linguagem e diz respeito ao uso da metáfora na linguagem, que se torna meio para viabilizar a imposição de representações dominantes. Neste caso, as representações da propriedade privada como única forma de se ocupar o espaço (imobiliário) da cidade se fez imperativo.

No caso da Ocupação Rosa Leão, que compõem a região da Izidora, a procedimentalidade que integra a proteção do direito do proprietário neutralizou toda e qualquer possibilidade de se discutir significados pertinentes ao caso e derivados do direito à moradia como a função social da propriedade. Ou, até mesmo, a relação custo-benefício sobre a ação de reintegração de posse.

Ora, os magistrados, reiteradas vezes, confirmaram que a reintegração de posse (decidida em caráter liminar, aliás) era medida que se “impõe” pela objetividade dos requisitos de proteção à posse do proprietário. Entretanto, afastaram da discussão a comprovação dos supostos proprietários sobre as áreas que de fato eram deles, deferindo uma decisão aberta no sentido de levar toda e qualquer remoção que poderia acontecer mesmo fora das áreas de propriedade dos requerentes; ou, ainda mais incompreensível, se considerarmos o apreço do Poder Judiciário pelo cumprimento de regras fiscais pelo Poder Executivo, pois conforme estipulado pela PMMG, a ação de reintegração de posse demandaria o efetivo de 1.500 agentes das forças de segurança, que compreende aproximadamente à 3,5% de toda a força policial do Estado de Minas Gerais. Para todo o estado, com mais de 20 regiões de política militar, que lotavam os aproximadamente 42mil agentes e cobririam todo o estado, se deslocaria numa operação que envolveria uma diversidade de agentes e uso de meios de contenção.

Ademais, o Poder Judiciário, justificou suas ações pela política habitacional e o direito à moradia daqueles que se beneficiariam dos empreendimentos que substituiriam as populações que se encontram na região da Izidora.

Por isso o direito à moradia receberia a qualidade simbólica, porque teria uma finalidade política de ocultar sua própria inefetividade (Araujo, 2018 e Neves, 2007). Neste caso, confirmou o poder (de veto) por meio do Judiciário, da estrutura do arranjo institucional e pela geoinstitucionalidade naquele espaço, de organizar o território como expressão da produção capitalista do espaço. Sobretudo se considerar que os empreendimentos se realizariam por meio de uma Operação Urbana – instrumento jurídico-político que por meio da mercadorização do solo, troca com os empreendedores a flexibilização de parâmetros por recursos financeiros ou investimentos quantificáveis definidos com e pela Administração Pública (Fernandes Lima, 2019).

Contudo, até o momento, apesar das decisões atravessarem processos de negociação extrajudiciais, vimos que as ocupações resistiram e, por fim, as decisões acabaram suprimidas pelo acordo extrajudicial.

As ocupações estão presentes nas áreas urbanas brasileiras, porque fazem parte do modelo capitalista e desigual de produção do espaço urbano. A disputa sobre o solo se faz questão de sobrevivência ao contingente populacional mobilizado nessas áreas urbanas para trabalhar, mas que não tem nelas a disponibilidade de viver. A questão habitacional sempre foi apresentada neste binômio de negação-concessão. A negação pela indisponibilidade de espaço para estar nas áreas urbanas. Ou concessão, quando parte de políticas que fazem do direito à moradia das populações em insegurança, uma continuidade da promoção de políticas públicas que transferem ao setor privado recursos públicos em modelos de parceria público-privada.

Em Belo Horizonte o início da “colonização” do território municipal se deu pela opção da concentração fundiária (Aguiar, 2018). Ocupar foi a resistência possível. Entretanto, como procurei discutir, áreas privadas ou públicas, se ocupadas, são compreendidas no jogo de linguagem como invasões, como violências cometidas contra o direito de propriedade (Lelis, 2016). Aliás, sobre esta significação revela-se um cinismo pelo regime de violência, afinal, o que se é identificado como violência são os atos cometidos contra uma coisa, um bem, um direito real. As condições que levam à ocupação, são neutralizadas, e ocultadas pelo significado de invasão, que as funcionalizam como atos de violência e racionalizam, por exemplo, o uso de força policial para a remoção e restabelecimento da ordem normativa e territorial.

Contudo, apesar do regime de violência, as ocupações resistiram e resistem no espaço urbano. E sobre elas uma possibilidade de compreender o desvelamento do jogo de poder encriptado na linguagem da política habitacional, como forma de se descriptar

o significado de direito à moradia e, assim, o lugar que elas fazem sobre o território que (re)produz o espaço capitalista nas regiões urbanas (de BH).

As ocupações se estabelecem como resistências, porque ressignificam a apropriação do espaço urbano. Não se trata de romantizá-las, mas de compreender as práticas políticas, sociais ou culturais que elas trazem da contingência de suas realidades. Ao se organizarem, articulam agências que promovem espacialidades sobre o território urbano que tensionam o significado de função social da propriedade. Por exemplo, na lógica do Estado como proprietário, um bem público sem qualquer destinação, cumpriria função social porque um ativo imobiliário do Estado. A lógica de significação é perversa, porque neutraliza qualquer uso sobre ele que não seja enquanto uma variação de propriedade privada/mercadoria.

Contudo, as ocupações organizadas fraturam essa lógica, uma vez que exigem o confronto sobre como o espaço (e o regime dominial público) é utilizado. Resgatando as discussões promovidas no Capítulo 4, retorno para desenvolvê-las como oportunidade de descriptação, justamente pela tensão que geram ao expor a contradição entre o território organizado pela propriedade (que é encriptada por meio de significados como função social da propriedade) e a apropriação do espaço que cria lugares sobre o regime da propriedade privada. A apropriação do espaço, que se faz pela representação geográfica do lugar, que mencionei no Capítulo 5, foi a forma que compreendo como possibilidade de proporcionar a descriptação do jogo de linguagem no espaço.

Nas ocupações, o espaço capitalista passa por subversões. Não se trata de negá-lo, mas de entender que a organização do espaço das ocupações, as tornam viáveis e, logo, permitem resistirem aos avanços da política habitacional que procura subtraí-las destes espaços ou a proteção da propriedade privada, seja da simples posse (Caso Barreiro), seja do gozo a ser aproveitado (Caso Izidora). Nelas, uma série de agências se articulam, desde a organização política enquanto movimento social, até a apropriação do espaço envolvido em práticas cotidianas corriqueiras, culturais ou de lazer, que fortalecem laços comunitários de cooperação (Galera, 2019), permitindo a implantação de uma infraestrutura com equipamentos que servem a esta comunidade e as colocam (apropriam) sensível e territorialmente nos espaços que se erguem (Mayer, 2015).

A esta resistência atribuí a dimensão do lugar no espaço urbano. O lugar como espaço disponível à imanência permite uma nova territorialização ou reterritorialização do espaço, trazendo a ele a *potentia* que permite, por algum momento, descriptar o poder que domina, ao trazer à tona aqueles que são ocultados ao mesmo tempo que

resistem e subvertem o poder que domina (*potestas*). As ocupações representam a contingência que torna possível questionar a ordem sólida da cidade capitalista. A apropriação para que existam e resistam exigem que a imanência, como exposição da diferença no espaço urbano, apareça.

Contudo, pondero que a simples existência/resistência não encerram suas possibilidades ou a permanência de suas capacidades. A produção do espaço urbano capitalista é dinâmica. Ao serem incorporadas como parte das políticas habitacionais, o jogo de poder que encripta o jogo de linguagem pode conformá-las sobre a forma capitalista. São possibilidades demonstradas pelo modo como a política habitacional se materializa ao se concretizar por meio de ações de provimento habitacional associados às perspectivas empresariais (PMCMV) ou de priorização apenas aquelas que movimentam as populações no território – sendo ambas, justificadas por um significado dado ao direito à moradia.

O foco sobre a encriptação que se dá com o direito à moradia na produção do espaço urbano de Belo Horizonte ocupou grande parte desta tese. A despeito de sua previsibilidade, é importante trazer a tona, justamente pela existência das ocupações, que a reprodução capitalista é uma ordem, mas não é inevitável. Parafraseando Milton Santos (2009), a mesma cidade que concentra, pode ser a cidade que distribui.

A *potentia* do lugar é onde se encontra a imanência do político, porque espaço da criatividade como pensou Santos (2008). A descriptação se realiza pela desocultação do que é tornado oculto, pela desocultação do poder que é fluído, porque resultado das ações políticas possíveis, mas tentadas. As ocupações resistiram de alguma maneira, pela espacialidade que aproveitaram e pela qual se promoveram.

Neste sentido, pensar a política habitacional, discutir sua operacionalização será melhor aproveitado se partir do dissenso de se apropriar e vivenciar o espaço urbano. Encontrar o lugar, jogá-lo contra a territorialidade que o organiza ou tenta ocultá-lo parece-me uma estratégia para tensionar e friccionar a sistematicidade da produção do espaço urbano capitalista. E para isso, disputar a linguagem é essencial. Conhecer o jogo, estudá-lo e revelar como este encripta e contribui na permanência da cidade capitalista talvez tenha sido o objetivo oculto desta tese.

Ora, na realidade brasileira, as ocupações urbanas promovem a urgência e fratura sobre a incapacidade das áreas urbanas produzidas como produto bastarem à promoção dos direitos de seus moradores. Entretanto, o confronto entre laços comunitários locais e as formas empresariais de gestão sobre imóveis e a política habitacional vem expondo a

necessidade de reconstrução ou recuperação de políticas que reduzam ou reconfigurem as relações econômicas e sociais na/pela habitação. A retomada de conselhos ou regulação do mercado de aluguéis, por exemplo, vem ocorrendo em países como a Irlanda ou Alemanha. Apesar da ideia de regulação do mercado de aluguéis não romper à lógica capitalista, não deixa de ser pertinente, uma vez que de algum modo expõe como se dá, de fato, as possibilidades de ocupar uma habitação, no sentido de que a moradia, a despeito de ser um direito, é antes de tudo a propriedade de alguém e que, por isso, caso não distribuída, a insegurança daqueles que não são proprietários está ameaçada.

Por fim, procurei apresentar como alguma novidade a escavação do uso da linguagem em seara institucional, que constrói um jogo de linguagem específico e que o repercute em formas espaciais territorializadas, que por serem violentas, permanecem. Talvez seja essa minha defesa após tanto (ou não) falar.

E pela defesa do lugar, encontrar, desvelar, descriptar significados sobre velhas formas, confrontando-o às geoinstitucionalidades que diagnosticam eternamente a diferença pela ausência. E que assim, diante deste confronto expor esta territorialização pela descriptação do lugar, permitindo trazer à tona as diferenças que não produzem o espaço como produto, mas como obra.

Dessa forma, trazer à tona o lugar, confrontá-lo à territorialidade da política habitacional, é uma possibilidade de reterritorializar (Santos, 2008; Haesbaert, 2007). A reterritorialização pode se dar uma por outra apropriação, as vezes precarizada, mas se recuperada pela horizontalidade do lugar, uma possibilidade para opor ao jogo de linguagem encriptado que oculta esse lugar.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, M. B.; CHRISTOPHERS, B. Centring Housing in Political Economy. *Housing, Theory and Society*, v. 31, n. 4, p. 373–394, 2 out. 2014.
- AGUIAR, Tito Flávio Rodrigues. Subúrbios e colônias agrícolas: morar e trabalhar nas bordas da cidade. In: UTRA, Eliana Regina de Freitas; BOSCHI, Caio César (org.). **Estudos sobre Belo Horizonte e Minas Gerais nos trinta anos do BDMG Cultural**. Belo Horizonte, MG: BDMG Cultural, 2018. p. 81-98.
- ALMEIDA, F. D. M. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ARAUJO, Marinella Machado. The symbolic force and the encryption of gender in law: the brazilian example. In: SANÍN-RESTREPO, Ricardo. **Decrypting power**. Londres/Nova Iorque: Rowman & Littlefield International, 2018. e-book.
- ARISTÓTELES. **Aristóteles**. São Paulo, SP: Nova Cultural, 1996.
- ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- BASTOS, C. D.; MAGALHÃES, F. N. C.; MIRANDA, G. M.; SILVA, H.; TONUCCI FILHO, J. B. M.; CRUZ, M. de M.; VELLOSO, R. de C. L. Entre o espaço abstrato e o espaço diferencial: ocupações urbanas em Belo Horizonte | Between abstract space and differential space: urban occupations in Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 251, 2017. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5362>. Acesso em: 14 jan. 2025.
- BARBIERI, Alisson Flávio. Mudanças climáticas, mobilidade populacional e cenários de vulnerabilidade para o Brasil. REMHU, **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, [S. l.], v. 19, n. 36, 2011. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/249>. Acesso em: 14 jan. 2025.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1995
- BARREIROS, W. C. F.; CÔRTEZ, E. M. Retrato da Athis em alguns dos municípios brasileiros atendidos pela Defensoria Pública da União. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 17, p. 53-68, 12 jul. 2022. Disponível em <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/528>. Acesso em 5 out 2024.
- BELO HORIZONTE. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2012.
- BELO HORIZONTE. **Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social: diagnóstico do setor habitacional**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2014.
- BELO HORIZONTE. Resolução nº 52 do Conselho Municipal de Habitação, de 13 de dezembro de 2018. O Conselho Municipal de Habitação - CMH, considerando as atribuições que lhe são conferidas pela Lei 6.508, de 12 de janeiro de 1994, resolve

aprovar a revisão da Resolução nº II do CMH, que dispõe sobre a estrutura geral da Política Municipal de Habitação para Belo Horizonte. Belo Horizonte: **Diário Oficial do Município**, 2018.

BELO HORIZONTE. Plano Diretor. Lei municipal nº 11.181, de 8 de agosto de 2019. Institui o Plano Diretor de Belo Horizonte. Belo Horizonte: **Diário Oficial do Município**, 2019.

BELO HORIZONTE. Orçamento 2023. Lei nº 11.442, de 30 de dezembro de 2022. Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2023. Belo Horizonte: **Diário Oficial do Município**, 2022.

BELO HORIZONTE. **Base de dados geográficos**. Belo Horizonte: Prodabel, 2024.

BENJAMIN, Walter. **Escritos sobre mito e linguagem (1915-1921)**. 2. ed. São Paulo: Duas Cidades; Editora 34, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece: a persistência da estrutura administrativa de 1967. Em TELES, E., SAFATLE, V (org). **O que resta da ditadura**. Boitempo: São Paulo, 2013, p. 77-90

BLOMLEY, N. The territory of property. **Progress in Human Geography**, v. 40, n. 5, p. 593–609, 1 out. 2016.

BORSAGLI, Alessandro. **Rios invisíveis na metrópole mineira**. Belo Horizonte, 2018

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BOURDIEU, P. **O senso prático**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-1992). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº 10.461, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, 10 jan. 2002.

BRASIL. Lei da Parceria Público-Privada. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: **Diário Oficial da União**, 30 dez 2004.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: **Dário Oficial da União**, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.057. Institui a Lei de Responsabilidade Territorial. **Câmara dos Deputados**, 2007.

BRASIL. Programa Minha Casa, Minha Vida. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 7 de jul 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 612.360. Constitucionalidade da penhora do bem de família do fiador. Ratificação da jurisprudência firmada por esta suprema corte. Existência de repercussão geral. Relatora: Min. Ellen Gracie. 13 de agosto de 2010. **Diário de Justiça**, 13 ago. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Recurso extraordinário nº 422349. Repercussão geral. Relator: Min. Dias Toffoli 4 de agosto de 2015. Brasília: **Diário de Justiça**, 5 ago. 2015.

BRASIL, S. T. F. Recurso Extraordinário nº 607.940 / DF: Reclamante Ministério Público do Distrito Federal. Reclamado Distrito Federal e Câmara do Distrito Federal. 25 de outubro de 2015. Brasília: **Diário Oficial de Justiça**, 2016.

BRASIL. Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União... **Diário Oficial da União**, 11 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2ª Turma) Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Aluguel social. 4. Necessidade de revolvimento do acervo fático-probatório dos autos. Incidência das Súmulas 279 do STF. 5. Ausência de argumentos suficientes a infirmar a decisão recorrida. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. Verba honorária majorada em 10%. Relator: Min. Gilmar Mendes. 06 de agosto de 2019. Brasília: **Diário de Justiça**, 6 ago. 2019a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4269. Relator: Min. Edson Fachin. 18 de outubro de 2017. Brasília: **Diário de Justiça**, 18 out. 2019b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. Agravo regimental em recurso extraordinário nº 913304 com agravo. Direito fundamental à moradia. Imóvel público. Ocupação irregular. Inércia do poder público. Diretrizes e instrumentos da política urbana. Aplicabilidade. Afrenta ao princípio da separação de poderes. Não configuração. Precedentes. Rel. Min. Edson Fachin. 18 de out. 2019. Brasília: **Diário de Justiça**, 18 out. 2019c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (2ª Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1276375. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. 23 de novembro de 2020. Brasília: **Diário de Justiça**, 30 nov. 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 1.307.334. Relator: Min. Alexandre de Moraes. 9 de março de 2022. **Diário de Justiça**, 26 maio 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. São Paulo Saraiva Jur 2021

BUTLER, C. Critical legal studies and the politics of space. **Social & Legal Studies**, [s. l.], v. 18, n. 3, p. 313–332, 2009. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=b4d097e3-b77a-3138-ba07-09fd8f3a1f2c>. Acesso em: 28 maio. 2024.

BUTLER, J. **A força da não violência**: um vínculo ético-político. São Paulo: Boitempo, 2021

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. 2. ed. São Paulo (SP): Editora 34, EdUSP, 2003. 399 p.

CANETTIERI, T. Uma nova segregação metropolitana: as periferias fractais – evidências encontradas na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 25, 2015.. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4949>. Acesso em: 14 jan. 2025.

CANETTIERI, T. Entre a vida e a morte das favelas: o programa de urbanização de vilas e favelas como gentrificação em Belo Horizonte. Em: LIBÂNIO, C. (Ed.). **Favelas e periferias metropolitanas**: exclusão, resistência, cultura e potência. Belo Horizonte: Favela é isso aí, 2016. p. 113–126. Cardoso; Aragão, 2013

CASSESE, S. New paths for administrative law: A manifesto. **International Journal of Constitutional Law**, v. 10, n. 3, p. 603–613, jul. 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva: 2010

DAS, Veena. **Vida e palavras**: a violência e a sua descida ao ordinário. São Paulo: Unifesp, 2020.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2015.

DAVIS, M. **City of quartz**: excavating the future in Los Angeles. New York: First Vintage Books, 1992.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

DELEUZE, G. **Diferença e repetição**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

DUNKER, C. I. L. **Mal-estar, sofrimento e sintoma**: uma psicopatologia no Brasil entre muros. São Paulo: Boitempo, 2015.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**: segundo as observações do autor e fontes autênticas. São Paulo: Boitempo, 2010.

ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. **O socialismo jurídico**. São Paulo: Boitempo, 2012.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo, Boitempo, 2015

FARMER, P. An anthropology of structural violence. **Current Anthropology**, v. 45, n. 3, p. 305–326, 2004. Fernandes, 2017

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. Em: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-24.

FERNANDES, E. La construcción de "derecho a la ciudad" en Brasil. Em: SANTOS CARVALHO, C.; ROSSBACH, A. **El Estatuto de la Ciudad: un comentario**. São Paulo: Ministério das Cidades: Alianza de las Ciudades, 2014. p. 494-518. Disponível em: <https://goo.gl/gR3222>. Acesso em: 5 jul. 2016.

FERNANDES LIMA, B. Operações urbanas consorciadas: reflexões sobre sua efetividade como instrumento de recuperação de mais-valia urbana. Em: **Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. Palmas: Universidade Federal de Palmas, 2019.

FERNANDES LIMA, B. Direito administrativo da crise e a resignificação das concessões de serviços públicos. Em: SILVA, D. DE O.; FRANCO JÚNIOR, M. M. (Eds.). **Direito nas crises: problemas jurídicos suscitados pela pandemia de COVID-19**. Curitiba: CRV, 2020. p. 131–150.

FERREIRA et al. Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano. **Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: LABHAB, 2012.

FJP (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO). **Déficit habitacional**. Belo Horizonte: FJP, 1995. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 5 jul 2021.

FJP (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO). **Déficit habitacional**. Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 5 jul 2021.

FJP (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO). **Déficit habitacional**. Belo Horizonte: FJP, 2020. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 5 jul 2021.

FJP (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO). **Déficit habitacional**. Belo Horizonte: FJP, 2022. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 12 set 2023.

FRANZONI, Julia Ávila. Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 2923–2967, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/45692>. Acesso em: 14 jan. 2025.

- FREITAS, D. M.; **Campos de poder dos grandes projetos urbanos da região metropolitana de Belo Horizonte**. São Paulo: Annablume, 2017.
- FULLER, L. L. **A moralidade do direito**. São Paulo: Contracorrente, 2022.
- GALLO, F.; **Las razones del fisco**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2011.
- GALTUNG, J. Três formas de violência, três formas de paz. A paz, a guerra e a formação social indo-europeia. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 71, p. 63–75, 1 jun. 2005.
- GRAHAM, S. **Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- GREGORY, D. Teoria social e geografia humana. Em: GREGORY, D.; MARTIN, R.; SMITH, G. (Eds.). **Geografia humana: sociedade, espaço e ciência social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1996. p. 90–124.
- GOMES, Glaucia Carvalho. **A economia política do/no espaço e as (im)possibilidades do urbano na metrópole contemporânea**. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/MPBB-6ZQGA5>. Acesso em 3 mar 2021
- GOMES, Glaucia Carvalho. **A inscrição da produção do espaço na valorização do valor: reflexões acerca da (re)produção socioespacial contemporânea de Belo Horizonte**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/MPBB-8SCPXK>. Acesso em 3 mar 2021
- HABERMAS, J. **Técnica e ciência como “ideologia”**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2007.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 2. ed. São Paulo, SP: Loyola, 1993.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2006.
- HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, Matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. 2 ed. São Paulo (SP): Martins Fontes, 2015.
- IBGE (Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística). **Agglomerados subnormais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010
- IBGE, (Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística). **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

- IBGE (Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística). **Perfil dos Municípios Brasileiros 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.
- IRTI, N. A ordem jurídica do mercado. **Revista de Direito Mercantil, industrial, econômico e financeiro**, v. 145, n. jan-mar, p. 44–49, mar. 2007.
- JHERING, Rudolf von. **Teoria simplificada da posse**. Belo Horizonte: Líder, 2002.
- JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.
- LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.
- LAKOFF, George; JOHNSON, Mark. **Metáforas da vida cotidiana**. São Paulo: EDUC; Campinas (SP): Mercado de Letras, 2002. Lefebvre, 2008
- LEFEBVRE, H. **O direito a cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.
- LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- LELIS, N. Ocupações urbanas: a poética territorial da política | Urban occupations: the territorial poetics of politics. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 18, n. 3, p. 428, 2016. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5370>. Acesso em: 14 jan. 2025.
- LIBÂNIO, C. O fim das favelas? Notas sobre planejamento urbano, participação cidadã e remoção de famílias em Belo Horizonte. Em: LIBÂNIO, C. (Ed.). **Favelas e periferias metropolitanas: exclusão, resistência, cultura e potência**. Belo Horizonte: Favela é isso aí, 2016. p. 203–2022.
- LIBÂNIO, Clarice. **Reinventando o urbano: práticas culturais nas periferias e direito à cidade**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Arquitetura – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/MMMD-AXSMXK>. Acesso em 20 nov 2022
- KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 9. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- KONZEN, Lucas P.; CAFRUNE, Marcelo. A judicialização dos conflitos urbano-ambientais na América Latina. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 376–396, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/22967>. Acesso em: 14 jan. 2025.
- KONZEN, Lucas P. O que é geografia jurídica crítica? Origens, trajetórias e possibilidades. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, n. 2, p. 1342–1367, 2021. Disponível

em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/WzCFWDVYLgMwVLjSDMgTFss/#>. Acesso em 20 fev 2022.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Em: ARANTES, O. B. F.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. (Eds.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121–192.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MASSEY, D. Un sentido global del lugar. Em: ALBET, A.; BENACH, N. (Eds.). **Un sentido global del lugar**. Barcelona: Icaria editorial, 2012. p. 112–129.

MAYER, Joviano Gabriel Maia. **O comum no horizonte da metrópole biopolítica**. 2015. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/MMMD-A7TP7N>. Acesso em: 02 jun 2024.

MCCUBBINS, M. D.; NOLL, R. G.; WEINGAST, B. R. Administrative procedures as instrument of political control. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 3, n. 2, p. 243–277, 1987.

MCDOWELL, Linda. A transformação da geografia cultural. Em: GREGORY, D.; MARTIN, R.; SMITH, G. (Eds.). **Geografia humana: sociedade, espaço e ciência social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1996. p. 159-188.

MCHARG, Ian L. **Design with nature**. New York: John Wiley & Sons, c1992. 197p.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ação Civil Pública nº 1319099-34.2012.8.13.0024**. Autor: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Réu: Estado de Minas Gerais e outros. 2ª Vara de Fazenda Pública, 14 set. 2012. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://pje.tjmg.jus.br/pje>. Acesso em 15 dez. 2024

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ação Civil de Reintegração de Posse nº 2978891-13.2013.8.13.0024**. Autor: Paulo Henrique Lara Rocha. Réu: Maria da Consolação Rocha Faria e outros. 19ª Vara Cível, 30 jul 2013a. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Disponível em: <https://pje.tjmg.jus.br/pje>. Acesso em 20 jul 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ação Civil de Reintegração de Posse nº 2427246.06.2013.8.13.0024**. Autor: Município de Belo Horizonte. Réu: Marcio Antônio Vieira e outros. 2ª Vara de Fazenda Municipal, 24 ago 2013b. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Disponível em: <https://pje.tjmg.jus.br/pje>. Acesso em 20 jul 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Mandado de Segurança nº 2978891-13.2013.8.13.0024**. Impetrante: Victor Hugo Arruda e outros. Autoridade Coatora: Governador de Minas Gerais Relator: Desembargador Caetano Levi Lopes, 12

- ago 2014. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Disponível em: <https://pje.tjmg.jus.br/pje>. Acesso em 20 jul 2024.
- MISSE, M. Violência e teoria social. **Dilemas**, v. 9, n. 1, p. 46–63, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7672>. Acesso em 10 fev 2020.
- MORADO NASCIMENTO, D. et al. Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. Em: LINS, R. D.; ROLNIK, R. (Eds.). **Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual**. São Paulo: FAU USP, 2018. p. 43–62.
- MORADO NASCIMENTO, D. **O sistema de exclusão na cidade neoliberal brasileira**. Marília: Lutas Anticapital, 2020.
- MOREIRA, E. B. Atos administrativos negociais. Em: WALD, A.; JUSTEN FILHO, M.; PEREIRA, C. A. G. (Eds.). **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017) defensor do Estado de Direito**. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 363–371.
- MOREIRA, Ruy. **Para onde vai o pensamento geográfico?** Por uma epistemologia crítica. São Paulo: Contexto, 2022.
- MOREIRA, Richard Eustáquio de Assis. Deslocamentos induzidos por desastres relacionados à chuva no Brasil entre 2013 e 2022. REMHU, **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, [S. l.], v. 32, p. e321876, 2024. Disponível em: <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/1876>. Acesso em: 15 jan. 2025. Motta, 2016
- MOTTA, Dayse Starling. **Remoções forçadas decorrentes de projetos de desenvolvimento e o direito à moradia digna**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito - Universidade Federal de Minas Gerais: Belo Horizonte, 2016.
- MOUFFE, C. **Sobre o político**. São Paulo: Martins Fontes, 2015. Muller, 2013
- NEGRI, Antonio. **O poder constituinte: ensaios sobre as alternativas da modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002
- NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.
- NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. 13^a ed. Atlas: São Paulo, 2024
- NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2010.
- OLIVEIRA, S. S. R. de. A Comissão de Desfavelamento e as representações da pobreza em Belo Horizonte na década de 1950. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6635>. Acesso em: 14 jan. 2025.
- ONU-HABITAT. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana**. Nairobi: ONU-HABITAT, 2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/y5o6gefy>. Acesso em 24. set. 2018.

ONU-HABITAT. **Nova agenda urbana:** Habitat III, Quito, 17-20 de outubro de 2016. Disponível em <https://tinyurl.com/y8pw75aa>. Acesso em 24 out. 2018.

PACHUKANIS, E. B. **Teoria geral do direito e marxismo.** São Paulo: Boitempo, 2017

PAIVA, D. Teorias não -representacionais na geografia: Conceitos para uma geografia do que acontece. **Finisterra**, v. 52, n. 106, p. 159–168, 2017.

PIETRO, M. S. Z. DI. **Direito administrativo.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINTO E NETTO, L. C. **Participação administrativa procedimental:** natureza jurídica, garantias, riscos e disciplina adequada. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PIRES, Cristiano Tolentino. **Usucapião de terras devolutas:** uma (re)leitura dos artigos 183, §3º e 191, parágrafo único da Constituição da República a partir da função social dos bens públicos. 2014. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PiresCT_1.pdf. Acesso em: 6 maio 2014.

PIRES, Cristiano Tolentino. **A desapropriação encriptada:** simulacros de função social e interesse público. 2022. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_CristianoTolentinoPires_29719_Textocompleto.pdf. Acesso em: 23 jun. 2022

POGREBINSCHI, Thamy. **O enigma do político: Marx** contra a política moderna. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2009. 391 p.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Atica, 1993.

RAZ, Joseph. **O conceito de sistema jurídico.** Martins Fontes: São Paulo, 2020

REVEL, J. **Resistências, subjetividades, o comum.** Revista Lugar Comum, v. 35–36, p. 107–114, 2012.

RIBEIRO, L. C. DE Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. **Função social da propriedade pública.** São Paulo: Malheiros, 2005.

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

ROLNIK, R; SANTORO, P. F.; MENDONÇA, P. H. R.; LIMA, P.; MARTIN, I; BRITO, G. A. S. **Região da Luz em Disputa:** Mapeamento dos Processos em Curso. São Paulo, 2017.

ROSENFELD, M.; **A identidade do sujeito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6542>. Acesso em 14 jan 25.

SANÍN-RESTREPO, R. **Teoría crítica constitucional: la democracia a la enesima potencia**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2014.

SANÍN-RESTREPO, R. **Decolonizing democracy: power in a solid state**. Londres: Rowman & Littlefield International, 2016.

SANÍN-RESTREPO, R. Decrypting the city: the global process of urbanization as the core of capitalism, coloniality and the destruction of democratic politics of our times. Em: **Cities, Space and Power (The Built Environment in Emerging Economies)**. Cape Town: AOSIS, 2020. v. Vol 1p. 1–27.

SANÍN-RESTREPO, R.; ARAUJO, M. M. A teoria da encriptação do poder: Itinerário de uma ideia. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 23, n. 45, p. 1–17, 2020.

SANÍN-RESTREPO, R. **Ser y contingencia: descriptando el ser a la mano de Heidegger**. Valencia: Tirant Lo Blanch. 2023.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia à geografia crítica**. São Paulo: Edusp, 2021.

SANTOS JUNIOR, O. A. DOS. Urban common space, heterotopia and the right to the city: reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 6, n. 2, p. 146–157, 2014. Schimbo, 2012

SHIMBO, L. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n. 2, p. 119–133, jul. 2016.

SHIMBO, L.; BARAVELLI, J. E. . Construção sem urbano: a hipergestão da produção habitacional de empresas de capital aberto no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 24, n. 1, 2022. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7169>. Acesso em: 14 jan. 2025.

SCHINKEL, W. Regimes of Violence and the Trias Violentiae. **European Journal of Social Theory**, v. 16, n. 3, p. 310–325, ago. 2013.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 14. ed. São Paulo: Contexto, 1998.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1993.

SOJA, E. **Postmetropolis Critical Studies of Cities and Regions**. Madden, MA: Blackwell Publisher, 2000.

SOJA, E. Para além de Postmetropolis. **Revista UFMG**, v. 20, n. 1, p. 136–167, 2013.

SOUZA, Beatriz Lima. **O paradoxo da justa indenização na desapropriação: o Artigo 5º, Inciso XXIV, da Constituição de 1988 entre o simbólico e o sustentável**. 2016. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SouzaBL_1.pdf. Acesso em: 13 abr. 2016.

SPAROVEK, G. et al. Who owns Brazilian lands? **Land Use Policy**, v. 87, 1 set. 2019.

STARLING, Paula Miller. **O risco geológico como justificativa para remoções forçadas no Aglomerado Santa Lúcia e na Vila Bandeirantes em Belo Horizonte**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito - Universidade Federal de Minas Gerais: Belo Horizonte, 2015.

SUNDFELD, C. A. **Direito administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Argumentvm Ed.: Belo Horizonte, 2010.

TORRES, Mauricio; DOBLAS, Juan; ALARCON, Daniela Fernandes. 2017. **Dono é quem desmata: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense**. São Paulo: Urutu-branco; Altamira: Instituto Agrônômico da Amazônia, 2017. Disponível em: <http://pdrsxingu.org.br/site/publicacoes>

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como as instituições funcionam**. São Paulo: FGV, 2014

VALIM, Rafael. Estado de exceção neoliberal. São Paulo: Contracorrente, 2017.

WACQUANT, L. **Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

WITTGENSTEIN, L. **Investigações filosóficas**. 9a ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

WITTGENSTEIN, L. **O livro azul**. 2a ed. Coimbra: Edições 70, 2018.