

# O direito à cidade nas favelas do Rio de Janeiro: conclusões, hipóteses e questões oriundas de uma pesquisa

The right to the city in Rio de Janeiro's slums: conclusions, hypotheses and questions derived from a research study

Alex Ferreira Magalhães

## Resumo

Artigo que sintetiza as conclusões de pesquisa voltada às recentes transformações na regulação das favelas, notadamente quanto à formalização da propriedade imobiliária e ao direito edilício. Com base em pesquisa empírica original e dados de pesquisas anteriores, buscou-se mapear o "estado da arte" dessa regulação. Dialoga-se com o debate contemporâneo a respeito da configuração das favelas e das políticas urbanas a elas direcionadas, interpelando hipóteses frequentes, especialmente aquelas que creem no desaparecimento de processos negociais, supostamente subsumidos pela sociabilidade violenta, ou que veem as favelas como regiões anômicas, de onde o Estado estaria ausente. Sugere-se a revisão dessas hipóteses, à vista das recentes intervenções do Estado, nas quais se verificam conflitos em torno do "novo" ordenamento proposto para as favelas.

**Palavras-chave:** regularização urbanística; regularização fundiária; urbanização; direito de construir; direito de propriedade.

## Abstract

*This paper synthesizes the conclusions of a research conducted into the recent changes underwent by slums regulation, especially regarding the formalization of real estate property and the right to build. Based on an original empirical research and on data from previous studies, we aimed to map the "state of the art" of such regulation. A dialogue with the contemporary debate on slums configuration and on urban policies addressed to slums is also developed. In this sense, common hypothesis are questioned, especially those which argue that dialogic processes have disappeared, since they have been subsumed by a violent sociability, or even those which conceive slums as anomic spaces, where the State is seen as an absent agent. A revision of such hypothesis is suggested due to the recent State policies, in which conflicts over the "new" order proposed to the slums can be widely observed*

**Keywords:** *informal settlements regulation; land regulation; slums upgrading; right to build; property right.*

## Introdução

O presente artigo decorre de pesquisa que realizamos, e que tem por objeto as transformações no processo de regulação jurídica das favelas no que tange às formas de apropriação, uso e ao aproveitamento do espaço, notadamente no caso da cidade do Rio de Janeiro. Nessa pesquisa, interessa-nos, em primeiro lugar, conhecer – com base em pesquisas de campo, aliadas aos dados propiciados por pesquisas já realizadas em outras favelas – o atual “estado da arte” da regulação das favelas, construindo uma descrição desse estado com o máximo grau de objetividade, a fim de que tenhamos a base empírica ideal para os exercícios de natureza teórico-especulativa.

No âmbito desse esforço, coloca-se a questão central que nos ocupa, referente à qualificação dessa regulação, questão que, do ângulo em que a vemos, possui três dimensões básicas.

A primeira dessas dimensões consistiria no esclarecimento a respeito de quais seriam as fontes materiais de tal regulação, isto é, proviria ela do sistema legal, de costumes locais, de imposições de autoridades privadas, de processos de reprodução de normas adotadas em outras localidades (standardização da produção normativa extra-estatal), ou de que outras possíveis fontes? As transformações ocorridas no período recente, por força das políticas urbanas em curso, estariam diluindo as normas costumeiras e as instituições locais, fazendo com que sejam minimizadas as diferenças entre os sistemas locais e centrais e paulatinamente impondo a ordem normativa oficial? Até que ponto as favelas estariam legalizando-se?

Tal dimensão implica indagar qual o grau de vigência do Estado Legal<sup>1</sup> nas favelas ou, em outras palavras, até que ponto as favelas constituiriam territórios dentro ou fora do alcance do poder do Estado de editar leis e fazê-las cumprir, ab-rogando outras ordens normativas não reconhecidas eventualmente existentes em seu respectivo território.

A segunda dimensão de nossa questão consistiria numa apreciação crítica a respeito da natureza e do significado sociopolítico da regulação das favelas, isto é, de que espécie de código de valores essa regulação estaria imbuída? Seriam valores compatíveis com o Estado Democrático de Direito e com a constituição da cidadania? Seriam valores de natureza libertária ou emancipatória das classes populares? Seriam valores tendentes a precorizar o despotismo, o arbítrio, a violência e/ou o uso indiscriminado da força no equacionamento dos conflitos de interesse em uma determinada localidade ou microcosmo no seio da sociedade nacional? A propósito da interpretação embutida nessa última questão, essa nos parece gozar de forte aceitação social, a partir de sua constante difusão por grandes órgãos de comunicação. Assim, o debate dessa questão nos permitirá refletir a respeito de um senso comum de grande penetração na sociedade carioca, e talvez mesmo além das fronteiras da cidade e do país.

A terceira, e última dimensão, consistiria numa avaliação do grau de especificidade dessa regulação, isto é, até que ponto essa regulação se diferencia daquela que se coloca para outras localidades e para o conjunto da sociedade? Tratar-se-ia – aquela – de uma regulação autônoma em relação a estas últimas ou constituiria um capítulo, parte ou aspecto destas?

Entendemos que o advento das políticas e programas de regularização – urbanística e fundiária – demarcado, na cidade do Rio de Janeiro, pela edição, em 1992, do Plano Diretor Decenal, bem como pelo desenvolvimento, a partir de 1994, do Programa Favela-Bairro, configuram um novo e particular período na trajetória da regulação das favelas cariocas. Em nossa leitura dos fatos, esse Programa, dentre inúmeros significados que se poderiam desvendar a seu respeito, representou uma nova tentativa de entrada do Estado nas favelas, com uma série de especificidades, que cabe à análise pormenorizar. Essa entrada tem se dado de diversas formas, dentre elas, na forma do Estado Legal, que se propõe a intervir nas favelas no sentido de induzir seus moradores a superar e reformular os costumes locais e as práticas normativas adotadas e seguidas até então, introduzindo um novo ordenamento jurídico, editado pelo próprio Estado. Isso exigiria dos moradores das favelas a adesão a um processo de assunção de novos comportamentos – no tocante a inúmeros aspectos da vida coletiva – o que vem sendo definido pelos agentes públicos como um processo de mudança cultural, que envolveria ações específicas de natureza “socioeducativa”, conforme documentos institucionais editados pela Prefeitura da Cidade (a título de exemplo, vide Rio de Janeiro, 2008).

Assim, a construção de nosso objeto toma como ponto de partida o processo de consolidação de políticas estatais voltadas à melhoria das condições de moradia nas favelas, especialmente as políticas genericamente identificadas como Políticas de Regularização, forma que a maioria dos programas tem se apresentado nas últimas décadas. Em nosso

sentir, a noção de regularização converteu-se no grande símbolo, e/ou no principal eixo articulador, de políticas integradas de intervenção do Estado nas favelas, englobando-se debaixo desse conceito uma série diversificada de medidas, algumas delas de difícil conjugação.

A questão delineada nos parágrafos anteriores pode ser amplamente revigorada e re-colocada no processo de difusão, fortalecimento e institucionalização das políticas de regularização, que parece-nos demarcar um momento de necessária renovação da reflexão sobre tal questão. Uma das dimensões centrais dessas políticas consiste precisamente na formulação de uma legislação disciplinadora do uso do espaço, que tem sido pensada como plenamente adaptada às circunstâncias físico-territoriais e socioculturais das favelas, ao contrário do que se observou historicamente na legislação urbanística brasileira. Dessa forma, almeja-se garantir o desenvolvimento ordenado e racional desses espaços, bem como deixar marcado que o Estado não mais está ausente dessas áreas, que deixariam de se configurar como espaços literalmente excluídos do planejamento e ordenamento da cidade, sem qualquer espécie de esforço por parte do Estado de aí exercer o seu poder de regulação jurídica. De fato, as políticas de regularização ostentam a meta de atacar um problema que, no âmbito das ciências sociais, é classificado como um problema estrutural da experiência democrática latino-americana, que consiste na formação de regiões mais ou menos extensas em que o estabelecimento e a vigência do sistema legal defronta-se com uma série de problemas peculiares, conquanto essas regiões estejam integradas do ponto de vista político, territorial ou econômico, o que eventualmente dá ensejo

à constituição de formas privatizadas de regulação social. A maneira como tais problemas são enfrentados, seja por meio das políticas de regularização seja por outros mecanismos, constituiria um poderoso indicador das possibilidades de êxito da proposta de integração, da qualidade desta e, logo, dos impactos e/ou resultados das políticas de regularização para a consolidação do projeto democrático. Assim, outro dos objetivos da pesquisa é o de reunir elementos que permitam uma avaliação, a mais aproximada possível, da medida do êxito na realização dessa meta, tendo claro que não se trata de uma avaliação definitiva, uma vez que estamos lidando com processos em curso, isto é, com objetos em franco movimento.

O novo cenário da regulação das favelas constituído pelo desenvolvimento dos programas de regularização constitui um dos fatos que tomamos no sentido de justificar a pertinência histórica (ou social) e teórica de nosso objeto e das questões que elaboramos a seu respeito. Nesse sentido, nossa pesquisa integraria o esforço coletivo de avaliar sistematicamente as transformações no tecido urbano introduzidas pelas políticas de regularização urbanística e fundiária ora em curso no país – em escala nacional e com ares de política urbana prioritária – contribuindo para seu aprimoramento. Como fator distintivo das demais avaliações já realizadas, aquela que ora propomos teria a singularidade de dirigir seu foco a um dos impactos que essas políticas inescapavelmente estariam buscando, consistente na tentativa de reordenamento jurídico das favelas nas quais essa intervenção estatal se processa. Tal impacto, talvez, não se reduza àquelas favelas nas quais se executaram diretamente as ações de regularização, podendo vir a alcançar

outras, ainda não abrangidas por tais ações, nas quais poderia se verificar uma espécie de efeito onda ou efeito dominó, resultantes dos impactos urbanos mais amplos desencadeados por ações executadas em localidades determinadas. O reordenamento a que ora aludimos consistiria num novo arranjo entre normas locais e oficiais na composição da regulação das favelas, que se distinguiria do anterior em função da nova conjuntura física e sociopolítica introduzida pela urbanização e regularização. Entre outros aspectos, essas ações têm incluído a edição de legislação específica para cada área urbanizada, bem como o desenvolvimento de ações e criação de órgãos de implementação dessa legislação, o que vemos como um novo vetor a pressionar os limites do arranjo normativo anterior, induzindo à sua redefinição.

## Especificidades na pesquisa jurídica em favelas: algumas demarcações

Desde a década de 1970, a obra de Boaventura de Sousa Santos tem sido considerada uma referência fundamental para a pesquisa sobre as relações jurídicas encontradas nas favelas. Não obstante, algumas diferenças relevantes, entre a abordagem desse intelectual e a que nos propomos desenvolver, podem ser demarcadas. Em primeiro lugar, embora as referências empíricas de nossa pesquisa tenham reafirmado a centralidade da Associação de Moradores de Favelas para a reprodução das relações jurídicas e administração de conflitos nesses espaços, que constitui uma das descobertas fundamentais da obra de Santos, nossa pesquisa não tinha

por objetivo investigar práticas jurídicas que, necessariamente, girassem em torno dessa instituição, mas, ao contrário, perquirir de que modo essa centralidade tem se transformado, nos últimos dez a quinze anos. A rigor, nossa pesquisa procurou mapear as instituições contemporâneas do que denominamos Direito da Favela – o que Santos, em seus escritos, chama de Direito de Pasárgada ou, de modo mais abrangente, de Direito Comunitário – quais seriam seus agentes e que posições ocupam no campo em que se inserem. Assim, valemo-nos em nosso trabalho, com as necessárias adaptações, da distinção fundamental, elaborada desde a obra de Santos, entre Direito Estatal e Direito da Favela.

O Direito Estatal – também designado por Santos por Direito Territorial do Estado ou Direito do Espaço da Cidadania – é, nas sociedades modernas, o Direito central na maioria das ordens jurídicas, sendo qualificado como forma cósmica de Direito, enquanto todas as demais constituiriam formas caósmicas (Santos, 2001, p. 301).<sup>2</sup> Seu valor estratégico reside no poder do Estado, que o sustenta, “um poder altamente organizado e especializado, movido por uma pretensão de monopólio e comandando vastos recursos em todos os componentes estruturais do direito (violência, burocracia e retórica)” (Santos, 2001, p. 300). É aquele que, dentre todas as formas jurídicas, possui as seguintes peculiaridades, ou notas distintivas fundamentais (cf. Santos, 2001, p. 291 e ss.):

1) tende a estar mais difundido do que as outras formas jurídicas nos diferentes campos sociais (ou espaços estruturais);

2) sua presença na manifestações concretas do Direito é muito irregular, isto é, o alcance e a

natureza de sua presença variam bastante conforme os campos sociais;

3) possui prioridade organizativa entre as diversas formas jurídicas, dado que “todas as outras formas de direito tendem a tornar a sua presença garantida e a organizarem e maximizarem a sua própria intervenção e eficácia regulatória em redor dos limites, falhas e fraquezas do direito estatal” (Santos, 2001, p. 300);

4) ao contrário de outras formas de poder, funciona “como se estivesse desincorporado de qualquer contexto específico, com uma mobilidade potencialmente infinita e uma enorme capacidade de disseminação nos mais diversos campos sociais” (idem, idem);

5) tende a superestimar, ou sobreestimar, suas capacidades regulatórias, prometendo mais do que aquilo que pode efetivamente oferecer e garantir;<sup>3</sup>

6) é a única forma de Direito autorreflexiva, isto é, a única que vê a si mesma como Direito;

7) tende a considerar o campo jurídico como exclusivamente seu, recusando-se a reconhecer que seu funcionamento se integra em constelações de Direitos mais vastas:

Ao longo dos últimos duzentos anos ele foi construído pelo liberalismo político e pela ciência jurídica como a única forma de direito existente na sociedade. Apesar de seu caráter arbitrário inicial, esta concepção, com o decorrer do tempo, foi invadindo o conhecimento de senso comum e instalou-se nos costumes jurídicos dos indivíduos e dos grupos sociais. (Santos, 2001, p. 299);

8) é um campo jurídico extremamente diversificado, abrangendo uma multiplicidade de subcampos – cada um deles tendo um

modo específico de se articular com as outras formas jurídicas – uma variedade de tipos de juridicidade, cada uma com caráter próprio,<sup>4</sup> e uma trajetória histórica específica (Santos, 2001, p. 301);

9) é a única forma de Direito capaz de pensar o campo jurídico como uma totalidade integrada, ainda que se trate de uma totalidade ilusória (Santos, 2001, p. 300).

Já o assim chamado Direito da Favela constituiria uma referência direta aos padrões normativos que efetivamente vigoram nas favelas, que nelas ordena as relações sociais e que nelas são vistos como possuindo uma natureza ou poder jurídico – o que, em muitos casos, será verdadeiro à luz do próprio Direito Estatal, embora esta circunstância não constitua uma condição *sine qua non* para que se possa falar em Direito da Favela. Como dito anteriormente, essa noção se inspira no que Santos denomina Direito de Pasárgada, isto é,

[...] um direito paralelo não oficial,<sup>5</sup> cobrindo uma interação jurídica muito intensa à margem do sistema jurídico estatal (o direito do asfalto, como lhe chamam os moradores das favelas, por ser o direito que vigora apenas nas zonas urbanizadas e, portanto, com pavimentos asfaltados). (Santos, 1988, p. 14)

Trata-se de um Direito vigente apenas no espaço territorial da favela e sua estrutura normativa assenta na inversão da norma básica do estatuto jurídico da propriedade da terra: posses que seriam ilegais segundo a legalidade do asfalto, convertem-se em propriedades legais para o Direito de Pasárgada. Nesse contexto, admite-se que algumas normas que regem a propriedade do asfalto possam ser seletivamente incorporadas ao Direito de

Pasárgada e aplicadas na favela – na verdade Santos registra que, via de regra, o princípio da propriedade privada é acatado no Direito de Pasárgada do mesmo modo que o é no Direito Estatal brasileiro.

A impressão geral de Santos a respeito do Direito da Favela pode ser expressa da seguinte forma:

Apesar de toda a sua precariedade, o direito de Pasárgada representa a prática de uma legalidade alternativa e, como tal, um exercício alternativo do poder político, ainda que muito embriônico. Não é um direito revolucionário, nem tem lugar numa fase revolucionária da luta de classes; visa resolver conflitos intraclassistas num espaço social “marginal”. Mas, de qualquer modo, representa uma tentativa para neutralizar os efeitos da aplicação do direito capitalista de propriedade no seio dos bairros de lata e, portanto, no domínio habitacional e da reprodução social. E porque se centra à volta de uma organização eleita pela comunidade, o direito de Pasárgada representa, como aspiração, pelo menos, a alternativa de uma administração democrática da justiça. (...) O direito de Pasárgada, e muito especialmente a sua importante dimensão retórica, são fatores de consolidação das relações sociais no interior de Pasárgada. (Santos, 1988, pp. 99 e 101)

A partir desses pressupostos teóricos, identificamos, na pesquisa de nossa autoria, os seguintes agentes relevantes, que interagem no campo jurídico da favela:

- o Estado, basicamente, por meio de seus órgãos localizados na própria favela (CRAS,<sup>6</sup> PSF,<sup>7</sup> etc.), destacadamente o POUISO,<sup>8</sup> embora esses órgãos estejam articulados à direção superior da administração municipal (no caso do POUISO, a SMU);

- as organizações que agem a serviço do Estado, que muitas vezes são instituições de Direito privado, porém, desenvolvem ações instrumentais à intervenção do Estado, na favela, tais como estudos físico-territoriais e/ou socioeconômicos, projetos de urbanização e cadastramento de moradores e imóveis;

- os moradores, considerados de maneira individual e coletiva, uma vez que sua ação não se subsume àquela da associação, impondo à análise o tratamento de ambos como agentes diversos e relativamente autônomos entre si;

- as lideranças comunitárias, que desempenham um papel proeminente, dentro do conjunto dos moradores;

- os agentes comunitários, que, apesar de moradores da favela, são agentes a serviço do Estado, nela atuando, conforme a orientação, as pautas e as prioridades, estabelecidas pelo Estado, constituindo um agente, no qual se concentram os hibridismos e as contradições entre o campo estatal e o comunitário;

- os corretores de imóveis, agentes profissionalizados, que agem como mediadores, entre as partes, do mercado imobiliário local, cuja ideologia e gama de interesses também guarda relativa autonomia, em relação a seus clientes. Eles podem, por sua vez, ser distinguidos entre aqueles, que atuam profissionalmente apenas dentro da favela, e os que atuam dentro e fora dela, no chamado "mercado formal";

- a boca de fumo, uma agência que, mesmo quando não chamada a atuar diretamente, exerce um relevante condicionamento das linhas de ação dos demais agentes do campo;

- profissionais diversos, que desenvolvem projetos ou trabalhos, na favela, operando como assessores de movimentos organizados; um agente "supralocal" (ou externo à favela), que

age em nome de um determinado conhecimento técnico-científico;

- vizinhos do bairro de entorno à favela, cujos movimentos, por vezes, repercutem na dinâmica interna da favela; logo, interação (talvez imperceptivelmente) com os agentes, nela inseridos, ressaltando os condicionamentos que ocorrem "de fora para dentro", como demonstramos, em diversos casos relatados na tese.

Desse modo, a favela em questão se configura como um campo jurídico plural e complexo, não obstante as intenções, por vezes, monocráticas, da Associação de Moradores, que reproduz, em parte, os movimentos do Estado moderno, no sentido de chamar para si um determinado monopólio político, que, assim como no caso do Estado, não se realiza plenamente, e talvez jamais tenha existido, concretamente, valendo mais como orientação ideológica.

Por outro lado, nossa pesquisa não é centrada, propriamente, na realização de um mapeamento ou diagnóstico dos mecanismos e instrumentos de resolução de conflitos, que se encontrem em operação nas favelas, embora tenhamos abordado essa temática, *en passant*, em diversos momentos. Voltamos, antes, às práticas locais, relativas à formalização da propriedade, bem como aos diversos aspectos envolvidos na regulação da atividade edilícia, na qual se destacam as diversas constelações, imbricações ou articulações entre o Direito Estatal e o Direito da Favela. Na obra de Santos, não se confere destaque, dentro das atribuições ou funções exercidas pela Associação de Moradores, ao aspecto da organização, coordenação e controle dos processos de edificação ou mesmo

de apropriação de novas áreas, no processo de expansão da favela, tal como procuramos registrar. Parece-nos que essa configura uma dimensão inescapável, para abordagens que se proponham atualizar o debate a respeito do Direito que materialmente tem vigorado nas favelas.

O debate sobre as relações locatícias também nos parece constituir outro aspecto de grande relevância para os estudos contemporâneos sobre essa matéria, que, igualmente, não foi explorada, nos trabalhos de Santos. Nessas relações se acentuaria a importância de alguns dos agentes acima relacionados, reafirmando-se a pluralidade e complexidade que extrapola a instituição Associação de Moradores. A questão das locações constitui matéria imprescindível de ser desenvolvida no sentido de irmos construindo uma visão mais aproximada do que seria a totalidade do campo do Direito da Favela, ao qual, também, pode ser agregado o problema dos processos de transmissão intergeracional da propriedade imobiliária.

## A teoria da pluralidade jurídica e sua relevância como ferramenta analítica para o conhecimento e exploração do Direito da Favela

Em nossa pesquisa, trabalhamos com a teoria da pluralidade jurídica, no sentido de favorecer a aproximação de nosso objeto – a regulação jurídica das favelas – a fim de que não ficassemos limitados a um olhar externo a respeito desse fenômeno, mas apreendendo-o em sua materialidade.

A teoria da pluralidade jurídica retoma uma tradição teórica que aborda o fenômeno jurídico sob uma perspectiva antiformalista, tradição essa que surge nos finais do século XIX, na chamada Escola do Direito livre, que tem na obra do jurista alemão Eugen Ehrlich – especialmente em seu *Princípios Fundamentais de Sociologia do Direito*, de 1913 – uma de suas expressões mais proeminentes (e considerado o grande precursor das correntes pluralistas como um todo), bem como na Antropologia Jurídica anglo-saxônica. Inspirando-se nelas, Santos busca desenvolver uma teoria jurídica de sólida fundamentação empírica e de um sentido epistemológico crítico, que denuncie a ocultação, e a tentativa de supressão, levada a cabo pelo Estado capitalista como estratégia de dominação (Santos, 1990, p. 17), de formas marginais, subalternas e centrífugas de direito, “formas jurídicas e epistemológicas que asseguram a ordem e a desordem em comunidades social, política e culturalmente subalternas e mesmo marginais” (Santos, 2001, p. 19). Trata-se de um problema que teve amplo tratamento na teoria do Direito ao longo do século XX, produzindo um dos seus temas clássicos, a ele fazendo referência autores como George Gurvitch (*L’Idée du droit social*, 1932), Santi Romano (*L’Ordre juridique*, 1946), Giorgio Del Vecchio (*Persona, Estado y derecho*, 1957), Hermann Kantorowicz (*The definition of law*, 1958), Jean Carbonnier (*Sociologia jurídica*, 1979) e Norberto Bobbio (*As ideologias e o poder em crise*, 1982), destacando-se, no Brasil, a obra de Cláudio Souto (*Teoria sociológica do Direito e prática forense*, 1978).

Segundo Santos, “existe uma situação de pluralismo jurídico sempre que no mesmo

espaço geopolítico vigoram (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica”, o que pode ter uma fundamentação econômica, racial, profissional ou outras, bem como pode corresponder a um período de ruptura social e transformação revolucionária, ou, ao contrário, “resultar da conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social”, como seria o caso das favelas cariocas por ele estudadas (Santos, 1999, p. 87). Ao ver desse autor, o pluralismo jurídico constitui um fato social incontestado:

Parto da verificação, hoje pacífica na sociologia do direito (e fundamentada em múltiplas investigações empíricas), de que, ao contrário do que pretende a filosofia política liberal e a ciência do direito que sobre ela se constituiu, circulam na sociedade não uma, mas várias formas de direito ou modos de juridicidade. O direito oficial estatal, que está nos códigos e é legislado pelo governo ou pelo parlamento, é apenas uma dessas formas, se bem que tendencialmente a mais importante. (Santos, 1996, pp. 259-260)

O autor critica o fato de a Sociologia do Direito ter aceito, acriticamente e por longo tempo, o pressuposto reducionista de que o Direito opera segundo uma única escala, a escala do Estado-nação – isto é, do Direito Nacional – ao passo que as investigações sobre o pluralismo jurídico realizadas desde a década de 1960 já vinham chamando atenção para a existência de Direitos Locais em diversos espaços sociais, tais como nas zonas rurais, nos bairros urbanos marginais, nas igrejas, nas empresas, no desporto, nas organizações profissionais, etc.

A teoria da pluralidade do Direito procura reconhecer formas jurídicas que se distinguem pelas notas de serem infra ou

supraestatais, não oficiais e “mais ou menos costumeiras”, isto é, que não configuram “um direito costumeiro no sentido tradicional do termo. Só poderá ser considerado costumeiro se admitirmos a possibilidade de práticas novas ou recentes darem origem ao que poderíamos designar quase paradoxalmente por *costumes instantâneos*” (Santos, 1996, pp. 260-261, grifo nosso). O autor excetua a *lex mercatoria* internacional – isto é, as relações contratuais estabelecidas pelas empresas multinacionais – do caráter “não oficial”, frisando que não faria sentido considerá-la assim, na medida em que ele cria diferentes formas de imunidade diante das formas estatais nacionais, vindo a constituir sua própria oficialidade. Porém, parece-nos que não seria equivocado reconhecer, em coerência com os pressupostos metodológicos não etnocêntricos e não estatocêntricos adotados pelo próprio Santos, essa mesma oficialidade não estatal nas demais formas jurídicas encontradas nas relações sociais, tais como aquelas que compõem o Direito de Pasárgada. A crítica ao estatocentrismo jurídico, em outras palavras, a crítica à ideia do monopólio da produção jurídica pelo Estado moderno, elaborada no sentido de negar, neutralizar, eliminar autoritariamente, submeter e/ou apresentar como irrelevante toda e qualquer produção jurídica não estatal, comparece amplamente na fundamentação teórica da perspectiva da pluralidade do Direito, sendo vista como o ponto de partida de uma hermenêutica crítica do Direito moderno.

No âmbito dessa teoria desenvolve-se uma aguda crítica da noção de monopólio estatal da produção jurídica, colocando-se a mesma em perspectiva histórica, perspectiva em que aparece como uma “naturalização do

direito moderno como estatal". Nesse sentido, Santos afirma que "a absorção do direito moderno pelo estado foi um processo histórico contingente que, como qualquer outro processo histórico, teve um início e há de ter um fim" (Santos, 2001, p. 170). Indo mais a fundo, o autor sentencia que "na realidade, o Estado nunca deteve o monopólio do direito", tendo em vista que formas de Direito infra (ordens jurídicas locais, com ou sem base territorial) ou supraestatais (os mecanismos do sistema mundial) coexistiram, subsistiram ou surgiram em paralelo à forma própria do Estado-nação (Santos, 2001, p. 171). De outro lado, o monopólio estatal do Direito, se algum dia existiu, não foi sequer igualmente distribuído por todos os campos jurídicos, alguns deles historicamente mais receptivos às juridicidades emanadas de fora do Estado – Santos oferece o exemplo do reconhecimento do Direito Indígena – embora o faça de maneira submetida ao Direito Estatal (Santos, 1982, p. 13). A ideia do monopólio estatal é atribuída por Santos, dentre outros fatores, aos mútuos compromissos entre estatismo, cientificismo e positivismo, que geraram o pressuposto ideológico de que o Direito moderno, para se constituir, deve desconhecer o conhecimento da sociedade a esse respeito, para, a partir dessa ignorância, construir uma afirmação epistemológica própria (Santos, 2001, p. 165). À medida que o Direito foi se "tornando" estatal, foi se tornando também científico, e, conseqüentemente, despolitizando a dominação estatal, que transita de dominação política a dominação técnico-jurídica (Santos, 2001, p. 165). Nesses enunciados aparecem as três dimensões básicas que se articulam para formar as sociedades capitalistas, para as quais Santos procura chamar

atenção ao longo de toda sua obra: as formas de poder, de conhecimento, e de Direito, que funcionam geralmente como meio ou condição de exercício umas das outras (Santos, 2001, p. 291). Assim, define a sociedade capitalista como aquela que se caracteriza "por uma supressão ideológica hegemônica do caráter político de todas as formas de poder excetuando a dominação, do caráter jurídico de todas as formas de direito, excetuando o direito estatal, e do caráter epistemológico de todas as formas de conhecimento, excetuando a ciência" (Santos, 2001, p. 325).

Outra fonte da ideia do monopólio jurídico estatal residiria no pensamento burguês em suas várias vertentes – como liberalismo, contratualismo e iluminismo. Hoje, esse monopólio é um cânone político e epistemológico que vem sendo objeto de crítica entre os herdeiros do pensamento burguês, isto é, por parte de seus próprios arautos (Santos, 1982, p. 13). Sob a crise do contrato social e no contexto do chamado capitalismo desorganizado,<sup>9</sup> mais do que nunca estaria evidenciada a fragmentação do poder e o relativo declínio do poder jurídico centrado no Estado, obrigado a coexistir com outras formas de regulação da sociedade, advindas dos "múltiplos legisladores não-estatais de fato, os quais, por força do poder político que detêm, transformam a faticidade em norma, competindo com o Estado pelo monopólio da violência e do direito" (Santos, 2003, p. 13).

Santos situa a separação entre Direito e Estado como ponto de partida para pensar criticamente o Direito – a rigor, des-pensar – num contexto de transição paradigmática, uma vez que serviria a alguns propósitos fundamentais:

- mostrar a não-historicidade do monopólio estatal do Direito ("não só o Estado nunca

deteve o monopólio do direito como também nunca se deixou monopolizar por ele”);

- mostrar que o Estado moderno funcionou – e funciona – tanto por meios legais como por meios ilegais, variando essa conjugação conforme as áreas de intervenção do Estado, sua própria definição de legalidade ou sua posição no sistema mundial;

- mostrar que a rejeição arbitrária da pluralidade de ordens jurídicas eliminou ou reduziu drasticamente o potencial emancipatório do Direito moderno (Santos, 2001, pp. 171-172).

De outro lado, a perspectiva que só considera como Direito aquelas regras e padrões normativos emanados pelo Estado e exercidos por ele configura, para Santos, um reducionismo arbitrário, que deu origem a duas ocultações fundamentais para a legitimação do capitalismo como relação social global:

- o poder relativamente democrático e não despótico do Estado só tem condições objetivas de se viabilizar em constelação com outras formas de poder, geralmente mais despóticas que ele;

- o Estado Democrático de Direito somente viabiliza seu funcionamento em constelação com formas jurídicas mais despóticas do que ele, em suma, Direitos Infraestatais despóticos são condições de viabilidade de um Direito Estatal democrático (Santos, 2001, p. 320).

Entendemos que a teoria da pluralidade se mostra uma ferramenta útil no esforço de compreensão da concretude das relações jurídicas socialmente estabelecidas, tanto no caso das favelas como de outras regiões ou campos sociais, na medida em que estimularia o sujeito cognoscente a liberar-se das amarras teóricas representadas pelas perspectivas formalistas ou, ainda, etnocêntricas, ambas de especial (e

negativa) influência, no âmbito do pensamento jurídico. Assim, a teoria da pluralidade pode constituir uma inspiração teórica fértil, na medida em que ocorra uma constante vigilância epistemológica, que incorpore diretivas como as seguintes:

- evitar pré-noções ou determinismos ideológicos, que conduzam a um maniqueísmo em relação ao Estado, ou a uma apologia do Direito da Favela, e/ou a uma visão mecanicista das relações de dominação;

- distinguir o debate a respeito do ser, em relação ao debate a respeito do dever ser, dos sistemas jurídicos, em outras palavras, não passar, desatentamente, de um movimento descritivo e crítico a um movimento prescritivo e normativo;

- captar as nuances da experiência jurídica em curso nas favelas, quer em seus aspectos violentos e dialogais, quer em seus mecanismos de acomodação e de resistência, quer em seus movimentos de apropriação da ordem jurídica estatal e de construção original;

- abandonar as abordagens evolucionistas a respeito dos sistemas jurídicos, nas quais o Direito da Favela caminharia, irrefreavelmente, para sua absorção pelo Direito Estatal, numa má compreensão do que já se chamou de “normalização”, enxergando-se não mais do que uma linha de convergência entre as distintas formas jurídicas, que parece buscar, no fundo, uma confirmação sociológica para o postulado político do monopólio estatal da produção jurídica.

Baseados nas diretrizes acima, diríamos que a hipótese, presente em parte da literatura especializada, segundo a qual, no caso brasileiro e latino-americano, os movimentos populares teriam uma característica marcadamente

centrípeta, de luta pela legalidade estatal e jamais de ruptura com ela e construção de uma nova legalidade, mostra-se, quanto muito, parcialmente verdadeira. De fato, alguns dados empíricos sugerem que muitas das instituições jurídicas em uso nas favelas teriam sido desenvolvidas sob a inspiração das instituições estatais – numa espécie de emulação ou simulacro dessas últimas ou, ainda, como atendimento de necessidades simbólicas e políticas – bem como parece bastante concreta a expectativa dos moradores de favelas no sentido do reconhecimento de suas propriedades pelo Estado. No entanto, observa-se, também, a instituição de solenidades específicas ou a admissão de possibilidades inexistentes no âmbito do Direito estatal. Mais ainda, se bem consideradas as expectativas dos moradores de favelas com relação à formalização da propriedade, bem como os conflitos envolvidos na regulação, pelo Estado, do uso e ocupação do solo nas favelas, estas constituiriam pautas para a própria reformulação das bases legais referidas a essas matérias, e da própria política de intervenção estatal nas favelas, incluídas aí as estratégias de construção e de implementação da normatividade estatal.

Portanto, o movimento real, captado em nossas pesquisas, não se caracterizaria como um movimento puro e simples em direção à legalidade estatal, tal como ela já está posta, mas a uma legalidade, em parte, transformada pela incorporação das instituições das favelas e das aspirações de seus agentes. Uma das evidências nesse sentido residiria nos contornos que a instituição da propriedade assume nas favelas. A despeito da mercantilização dos imóveis, que evocaria a concepção de propriedade-mercadoria, essa mesma instituição assumiria

um sentido específico de função social, bem como se sujeita a uma série de circunstâncias da economia doméstica e das redes de relações pessoais do titular, que configuram uma instituição mais complexa do que aquela. Apesar da inegável intensificação do aproveitamento dos imóveis e de sua aplicação em moldes rentistas, tais processos não ocorrem de maneira descolada de outros valores, que não se reduzem ao proveito econômico a ser extraído da propriedade do solo.

O mesmo pode se dizer no tocante ao chamado Direito de Construir, no qual o movimento real dos moradores de favelas parece longe de configurar-se como a busca de uma regularidade edilícia e urbanística, nos termos como essa se encontra colocada pela prefeitura, a despeito dessa regularidade ser algo que, como concepção geral, seria de interesse dos moradores. A aplicação, ao caso estudado, da hipótese dos movimentos centrípetos e sem caráter de rejeição ou desconirmação da ordem estatal estabelecida implicaria desconsiderar os jogos de força – latentes ou explícitos – entre Estado e classes subalternas, que, no caso, envolvem disputas relativas a um novo sistema de classificação dos espaços na favela. Tal movimento teórico corresponderia, em linhas gerais, ao movimento que tem sido feito, pela prefeitura, no campo político, interpretando que o mesmo está imbuído de diversos aspectos de violência simbólica, pautado na eterna busca de uma “reforma cultural” dos moradores da favela, usualmente proposta no âmbito dos processos de regularização e de implementação da normativa urbanística estatal, e que constitui uma das faces visíveis do projeto político subjacente aos referidos processos.

## O processo de desjuridicização

Buscamos retomar a senda aberta por Santos, em sua pesquisa nas favelas cariocas, rediscutindo suas hipóteses e interpretações, numa reapropriação de sua teoria sociojurídica no contexto contemporâneo. Nesse contexto, verificaram-se amplas transformações na configuração tanto da ordem jurídica, quanto das próprias favelas, em relação àquele contexto que aquele autor tinha diante de si, quando de sua pesquisa original, no início da década de 1970. Assim, um dos pontos, que mereceria ser rediscutido e recolocado, versa sobre o problema da “exclusão jurídica oficial” a que ele alude, indagando-se até que ponto persistiria essa situação.

Em nossa compreensão, a adoção da teoria da pluralidade jurídica, como referencial epistemológico e metodológico, não implica abandonarmos a reflexão, feita do ângulo do Direito Estatal, a respeito das relações jurídicas existentes num determinado espaço social. Muito embora sejamos de entendimento que tais relações podem e devem ser interpretadas com base na noção clássica de *Direito Consuetudinário* – parecendo-nos apropriado o conceito de “costume instantâneo”, proposto por Santos (1996), para designar os costumes novos ou recentes, próprios da sociedade contemporânea e incomparáveis aos costumes das chamadas “comunidades tradicionais”, sob pena de rigorosa inaplicabilidade desse conceito à sociedade contemporânea –, isso, de forma alguma, excluiria o reconhecimento de que a matéria sob análise é recepcionável juridicamente, no âmbito do Direito positivado nas leis. Várias razões poderiam ser invocadas em

suporte dessa proposição, dentre elas a própria expectativa dos moradores de favelas, em que a titulação da propriedade de que dispõem tenha validade tanto dentro, como fora da favela.

Nesse sentido, deve-se reconhecer que os contratos de compra e venda de imóveis nas favelas, mesmo que não transfiram propriedade, entendida como um dos Direitos Reais que figuram no Código Civil brasileiro, geram efeitos nada desprezíveis à luz dessa mesma codificação; direitos esses de natureza obrigacional (decorrentes quer do contrato, quer da realização de acessões e benfeitorias) e de natureza possessória. Assim, os contratantes são sujeitos de diversos direitos e de outras situações jurídicas subjetivas, reconhecidas pela ordem jurídica estatal, algumas delas em processo de amplo fortalecimento – na legislação, na teoria e na jurisprudência – havendo fundamentos jurídicos razoáveis e consolidados para sustentá-los e reconhecê-los em juízo. Em suma, dos negócios jurídicos realizados nas favelas decorrem diversas implicações jurídicas da ordem do Direito Estatal, não constituindo um tema que deva ficar relegado ao plano paraestatal ou extraestatal, o que configuraria a maneira como compreendemos a “exclusão jurídica oficial”, em sua acepção contemporânea.

O reconhecimento das implicações jurídicas atuais – que independem de mudanças legislativas necessárias, ou daquilo que as políticas de regularização possam acrescentar – dos negócios e dos procedimentos adotados nas favelas, constitui, a nosso sentir, um exercício estratégico, quer do ângulo teórico-jurídico, quer do ângulo das suas implicações sociopolíticas. Do ângulo teórico, tal exercício pode esclarecer as possibilidades de efetivação dos direitos, o que nos parece constituir um

indicador indispensável para aquilatar a qualidade e/ou o grau da integração das favelas à cidade. Do ângulo sociopolítico, ele muito pode contribuir para a afirmação da cidadania e da condição de sujeito de direito, por parte das coletividades que são objeto de segregação socioespacial. Julgamos que, até o presente momento, tal exercício foi pouco realizado, aquém do que seria possível e necessário, sendo esse mais um dos efeitos da barreira ideológica, de natureza dualista, que atira, acriticamente, uma grande parcela das relações e negócios jurídicos, realizados entre pobres, no terreno da extra ou paralegalidade, reproduzindo o processo que Santos (1999) denominou “ilegalidade existencial”. Essa seria, provavelmente, uma das grandes barreiras para que se possa configurar a almejada integração das favelas, que configuraria a vigência do Estado de Direito nesses espaços. Em outras palavras, com o aludido exercício, estaríamos prevenindo o problema que temos conceituado como desjuridicização das práticas jurídicas encontráveis no espaço das favelas.

A perspectiva da desjuridicização seria aquela que não reconhece os efeitos jurídicos, produzidos na ordem jurídica estatal atualmente em vigor, por exemplo, por atos de compra e venda realizados perante a Associação de Moradores de uma determinada favela, não assinalando os direitos e obrigações que dele emergem, que seriam exigíveis com os instrumentos do Direito Estatal. Nas entrevistas que realizamos, o depoimento de um corretor de imóveis, atuante no chamado “mercado formal”, pareceu-nos bastante representativo dessa perspectiva: em sua avaliação, tais atos oscilam entre práticas eticamente inadmissíveis para um corretor – classificando como

“zangão” aqueles que delas participam – e práticas curiosas, exóticas, diferentes, fruto de uma particularíssima criatividade, da qual seriam dotados os moradores de favelas. Em nosso juízo, trata-se de duas variações de visões estereotipadas: a primeira, de caráter assumidamente negativo, colorindo as práticas comunitárias com as tintas da ilicitude e da condenação moral, e a segunda, uma estereotipação com algum verniz de generosidade e condescendência para com os extratos sociais subalternos, porém, igualmente excludente – ou, nos termos de Santos, igualmente antiemancipatória. Em termos jurídicos, de um lado teríamos a perspectiva que inquina de nulidade todos esses atos, e de outro teríamos aquela que nada enxerga neles além de um suposto “Direito Alternativo”, ao qual parte dos juristas se refere, categoria que não adotamos e que, outrossim, não comparece nos textos de Santos. Muito embora não neguemos, *in totum*, a validade da categoria “Direito Alternativo”, criticamos e rejeitamos a perspectiva que esgota nessa categoria as possibilidades de representação e de qualificação jurídica das instituições, dos atos, dos procedimentos e das normas fundiárias e urbanísticas encontráveis nas favelas. Entendemos que tal perspectiva produz um confinamento indevido desse corpus institucional numa região do campo jurídico que as coloca eternamente entre aspas, lançando dúvidas (essencialmente ideológicas) sobre sua validade e licitude.

De outro lado, a noção de desjuridicização não se confunde, não implica e não se reduz à noção de regulação, em outras palavras, afirmarmos a existência de um processo de desjuridicização não significa ou implica a afirmação da desregulação da região da favela.

Ao contrário, parece-nos que a intensa regulação, que cartografamos em nossas pesquisas, não tem assegurado plenamente, até aqui, a juridicização das práticas, das instituições e das relações jurídicas de interesse imediato dos moradores de favelas, processo cuja evidência maior residiria no não reconhecimento dos efeitos delas no âmbito do Direito Estatal – o que observamos, por exemplo, em acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (citados por Magalhães, 2007). Tais posicionamentos reforçam os atuais obstáculos objetivos ao exercício pleno dos direitos por parte dos moradores de favelas, bem como a visão das favelas como regiões anômicas. Trata-se, portanto, de um relevante processo de dominação, em funcionamento, especialmente, nas sociedades latino-americanas, no qual determinados fatos e relações são juridicamente desqualificados, e essa representação seria resistente mesmo ao fato de se dispor de um sistema legal e político, tendencialmente, poliárquico, tal como ocorre no Brasil, a partir de 1988. Assim, não consideramos que o problema em tela se resolva, ou decorra, com base em reformas no sistema legal estatal, posto que é um problema que transcende esse patamar. Não consideramos, também, o enquadramento jurídico dos fatos sociais como um movimento estritamente racional, redutível aos procedimentos dedutivos e/ou lógico-formais, mas, sim, matéria que possui uma inexpugnável dimensão ideológica. Embora os procedimentos lógico-formais sejam parte efetiva do pensamento jurídico, eles estariam longe de esgotar a complexidade das operações mentais do jurista, o que constituiria uma utopia científica, de caráter racionalista.

O processo de desjuridicização do Direito da Favela constituiria, assim, um obstáculo ao

fortalecimento do Estado democrático e da cidadania, uma vez que, através dele, confinam-se as relações jurídicas que interessam aos moradores de favelas ao plano que Eduardo Carvalho (1991) definiu como o das necessidades, impedindo-se que sejam alçados ao plano dos direitos subjetivos e avaliados, percebidos ou representados, juridicamente, como tais. E isso não ocorre a despeito do fato de ser racionalmente e razoavelmente possível que se chegue a tal conclusão, mediante os procedimentos, já conhecidos e disponibilizados pela ciência jurídica, e amparados pelas normas já positivadas no ordenamento estatal. Ele importa num descolamento entre as transformações na posição das favelas no ordenamento jurídico estatal e o status jurídico objetivo das suas instituições. Representaria, assim, um fechamento do Direito Estatal em relação a essas, uma clivagem entre dois mundos jurídicos, de modo que se tornaria insuperável o problema que verificamos em nossas pesquisas: a formalização da propriedade imobiliária nas favelas, quando feita via Associação de Moradores, não alcança validade fora da favela; de outro lado, aquela proporcionada pelos órgãos estatais não alcança validade dentro da favela. Nesse contexto, ganha sentido a hipótese que a teoria jurídica vem chamando de constitucionalização simbólica (vide Neves, 2003): o maior nível de (à falta de melhor termo) inclusão jurídica das situações relativas aos moradores de favelas, nos quadros do Direito estatal, corresponderia a uma aparência enganosa, uma vez que, embora tenha surgido uma legislação voltada a tratar, especificamente, das favelas, essa não se mostra estruturada a conferir garantias legais às relações jurídicas aí constituídas. Em outras palavras, teríamos regulação sem emancipação.

Nesse contexto, o Direito da Favela continuaria a se reproduzir com crescente necessidade simbólica de incorporação de artefatos do Direito Estatal, isto a fim de suprir o permanente déficit de legalidade a que se encontraria condenado. Com a desjuridicização, portanto, expande-se o fenômeno da ilegalidade existencial, que passa do plano dos moradores de favelas para o plano das estruturas jurídicas desenvolvidas na favela.

## Os componentes da regulação das favelas

Um dos resultados de nossas pesquisas consiste na demonstração do caráter regulado das favelas, regulação na qual se articulam Direito Estatal e Direito de origem comunitária ou local, não havendo forma jurídica que opere, concretamente, em estado puro, separada de outras formas de juridicidade e de outras formas de controle social. Muito embora tenhamos identificado a existência, nas favelas, de uma aspiração ao exercício de faculdades construtivas que, por vezes, não são admitidas pelo ordenamento estatal, tal expectativa não se desdobra num campo marcado por uma caótica ausência de regulação ou pelo crescimento desordenado, tomados no sentido de inexistência de qualquer forma de controle ou limitação de ordem social. Ao contrário, além dos controles propriamente jurídicos, interagem outros, de diversas ordens, ditos extrajurídicos (tais como disponibilidade de recursos, conveniências familiares e circunstâncias técnico-construtivas), que muitas vezes se revelam mais decisivos e determinantes das decisões individuais, do que

as normas estatais ou comunitárias. O conjunto de dados de que dispomos levou-nos a descartar tanto a hipótese da liberdade urbanística, como aquela que encara o crescimento das favelas como pautado por dinâmicas especulativas que seriam, paradoxalmente, mais acen tuadas do que aquelas verificadas, nas regiões tradicionalmente integradas à cidade, vendo-se na favela uma espécie de *locus* de um capitalismo selvagem, que já não teria lugar no restante da cidade. Parece-nos que tal perspectiva baseia-se em idealizações de ambos os espaços urbanos em questão – a favela e, *grosso modo*, a “não favela”.

Buscamos trabalhar com a hipótese de uma regulação contraditória e conflituosa, uma vez que marcada pelo relativo – mas não desprezível – divórcio entre normas jurídicas estatais e expectativas normativas dos moradores de favelas. De outro lado, se a regulação não se dá somente por força das normas jurídicas, também não se dá, exclusivamente, pelo mercado. O mercado imobiliário, constituído nas favelas, não se mostra nem como um mercado desregulado – o que o converteria num protótipo do mercado perfeito e equilibrado, do qual cogitam utopicamente as vertentes mais radicais do liberalismo econômico – nem como um mercado isento de algumas características não mercantis. Isso porque nele operam agentes movidos não apenas por determinações de natureza especulativa, não se reduzindo ao clássico *homo aeconomicus*, o que constitui outra construção abstrata em relação aos agentes sociais concretos. Assim, à busca utilitária do maior proveito, articulam-se ditames de reciprocidade e de preservação de determinados bens de natureza não patrimonial, o que acreditamos não ser, sequer,

uma característica exclusivamente observável no caso das favelas.

Por outro lado, observamos a reação negativa dos moradores das favelas diante do controle edilício ensaiado pelo Estado, inclusive com a possibilidade de resolução desse conflito mediante o uso da força. Em nossa perspectiva, esse fato sinaliza para o que, baseados em Santos, nomeamos como o componente violento, observável em diversos momentos do processo de regulação das favelas, no qual visualizamos, além desse, as normas costumeiras, oriundas dos pactos estabelecidos entre os moradores e, por fim, as próprias normas editadas pelo Estado, configurando uma tríade em relação dialética e contraditória. Nossa hipótese é a de que a importância do componente violento, no caso de cada favela, seria determinada de acordo com o *status* e o perfil de atuação dos agentes que operam no campo que nelas se configura. Em outras palavras, dada a importância relativa dos agentes que operam baseados em mecanismos violentos – como a boca de fumo e as agências do Estado (não exclusivamente, aquelas de natureza policial) – importância que é dada pelo grau de legitimidade local de outros agentes, que possam representar um contraponto ou alternativa em relação a esses, a capacidade de influenciar – e, no limite, de “contaminar” – as relações estabelecidas nesse local, pode ser maior ou menor.

As agências do Estado, na verdade, teriam a capacidade de atuar nos dois pólos que acima definimos, quer como um agente que pode atuar no sentido de reforçar (pela ação, precária ou não, e pela omissão) os mecanismos violentos de construção e imposição da ordem jurídica e urbanística local, quer como agente capaz de intervir como contraponto ou

contenção desses mecanismos. Com isso, nos afastamos das teorias que interpretam os processos sociais, nas favelas, com base na noção de ausência ou carência do Estado, o que remeteria os moradores de favelas, inescapavelmente, à legalidade de fato dos agentes nela estabelecidos, numa versão moderna do estado de natureza hobbesiano. Julgamos mais adequado o esforço teórico em se tentar apurar as formas específicas de atuação do Estado nas favelas, as vicissitudes, nuances e estratégias que esse desenvolve diante delas. Consideramos que o estabelecimento de um ângulo de análise, como aquele que aqui propomos, estaria mais apto a captar e analisar os movimentos dos agentes desse campo, caminhando numa linha que busca reconhecer o que as favelas objetivamente têm, isto é, qual o conteúdo das relações sociais que a envolvem, quais as instituições e agentes que nela interagem, de que modo esses operam, escapando, assim, do viés analítico que procura “conhecê-las” com base naquilo que, real ou supostamente, lhes faltaria.

## As constelações entre o estatal e o comunitário e a crítica à perspectiva dualista

Os dados revelados, por nossa pesquisa, parecem reforçar a tese de que as ordens jurídicas estatal e da favela encontram-se em um contínuo e conflituoso processo de diálogo, havendo diversas formas em que uma é condicionada pela outra, por exemplo, no processo em que as instituições, rituais e procedimentos, adotados no âmbito da favela, constituem-se recorrendo à incorporação de elementos originários da

ordem jurídica estatal. Vemos nesse processo um capítulo dos conflitos sociais mais amplos, próprios de sociedades capitalistas como a brasileira, isto é, tratar dessas ordens jurídicas constitui nada mais do que um ângulo para tratar de como se constitui a ordem social, como um todo. Não estamos, pois, diante de duas ordens estanques, isoladas entre si, o que representaria uma perspectiva dualista a respeito do objeto estudado, perspectiva que refutamos em nossas referências teórico-metodológicas. Pode-se afirmar, com maior rigor, que estamos diante de uma juridificação híbrida, isto é, o Direito da Favela, a que aqui nos referimos, representa não uma “outra” ordem, inteiramente diversa e apartada da estatal – daí porque não nos valem da expressão Direito Alternativo, adotada em parte da literatura – ou, ainda, de uma ordem necessariamente em déficit, perante a estatal, mas de uma ordem jurídica construída no embate, no diálogo e na contradição com aquela posta pelo Estado.

Por outro lado, o fato de recusarmos o dualismo metodológico, acima referido, não se confunde com a negativa do reconhecimento da situação de subordinação, à qual as coletividades favelizadas encontram-se submetidas, posto que a comunicação e os fluxos existentes, entre essas ordens, são profundamente desiguais, parecendo-nos correta a hipótese de Santos a respeito da “troca desigual de juridicidade”, que vigoraria entre Estado e favelas. Nossa recusa do apontado dualismo significa, diversamente, não recorrermos à noção de exclusão como ferramenta explicativa dos processos sob análise, uma vez que nossa interpretação caminha na perspectiva da integração subordinada, que nos parece mais acertada e fértil ao trabalho analítico. Tal perspectiva

apresentaria a vantagem de melhor levar em conta as transformações ocorridas, especialmente, nas últimas três décadas, em que uma série de equipamentos e serviços públicos chegou às favelas, que culmina com a difusão de políticas públicas de regularização. Tais fatores seriam determinantes de dinâmicas novas, múltiplamente determinadas e, logo, mais complexas do que a tradicional noção de exclusão pode comportar.

Nossa crítica ao dualismo também significa que recusamos uma perspectiva moral na abordagem das duas ordens jurídicas em articulação, visão que promoveria a associação intrínseca de virtudes positivas (democráticas, liberais e/ou emancipatórias) a uma delas e negativas (autoritárias, opressivas, excludentes), à outra, ou vice-versa. O fato de falarmos de uma ordem jurídica interna à favela não significa que ela seja, necessariamente, melhor ou pior, mais ou menos democrática, do que a ordem legal estatal. De fato, na ordem estatal encontramos uma retórica democrática mais consistente do que na ordem comunitária, bem como instrumentos mediante os quais essa ordem democrática pode ser realizada, sobretudo no que tange à legislação produzida na esteira da Constituição de 1988. No entanto, a ordem legal estatal possui uma série de contradições no que diz respeito à regulação das favelas, ensaiando a retomada de instituições – como as do congelamento urbanístico, da regularização a título precário, e da remoção – que não parecem inspirados, propriamente, em propósitos democráticos e/ou emancipatórios.

O dualismo metodológico, que criticamos, parece comparecer em trabalhos acadêmicos e jornalísticos que tratam do problema da

não vigência, de fato, do Estado legal e/ou das ambiguidades do funcionamento do sistema legal, como um problema restrito às favelas e às outras regiões, definidas, costumeiramente, como cidade informal. Na verdade, esse é um problema que diz respeito ao conjunto da cidade e ao Direito Urbanístico de maneira geral, este último histórica e recorrentemente marcado por crônica inefetividade, o que tem motivado a hipótese de que não representaria uma área central dos processos de dominação jurídica e política (Santos, 1982) e/ou de que não teria sido adequadamente articulado, no pacote de intervenções e de direitos básicos, que surgem no bojo da formação do Estado de Bem Estar Social, no caso brasileiro (Cardoso, 2003). Com base nessas hipóteses, preferimos afirmar que o sistema legal, de maneira geral, apresenta graduações em sua efetividade, ao longo do tempo e do espaço social e em função de diversas circunstâncias, que não se reduzem de maneira alguma aos espaços ditos “informais”, “de exceção”, dentre outras já propostas. Entre as variáveis condicionantes dessa graduação, que pode afetar a medida e a maneira como as normas legais se implementem, poderíamos citar tanto o aparato institucional organizado pelo Estado a fim de fazer cumprir as normas estabelecidas, como as estruturas sociais, que podem opor resistências ou operar como facilitadores.

Apesar de alguns moradores de favelas fazerem distinções rígidas entre as normas que valem dentro e fora da favela, o fato é que o espaço da favela parece ser amplamente regulado, bem como, nele, observa-se a presença relevante de diversas instituições oficiais. O caso paradigmático da absorção, pelas Asso-

ciações de Moradores de Favelas, de princípios bastante assemelhados aos cultivados no âmbito do Direito estatal que rege os registros imobiliários, constituiria, a nosso ver, a ponta do iceberg de um processo maior de apropriação das instituições oficiais. Por mais que algumas dinâmicas sociais sejam efetivamente duais, e que a própria visão dos moradores de favelas, a respeito do espaço em que vivem, seja, em grande medida, marcada por uma perspectiva dualista, tais aspectos não podem ser transportados acriticamente para o plano da teoria social, de forma a determinar a aceitação do dualismo metodológico, o que comprometeria seus resultados analíticos.

## A qualificação da regulação das favelas: nossas hipóteses

O debate a respeito da regulação das favelas impõe o enfrentamento de algumas questões atinentes à qualificação dessa regulação, o que dispomos em três dimensões:

- 1) quais as fontes materiais dessa regulação?
- 2) de que valores essa regulação estaria imbuída?
- 3) qual a especificidade dessa regulação em relação àquela vigente para as demais regiões da cidade?

Partimos da hipótese de que a regulação das favelas possui dois pilares – o do Direito Estatal e o do que Santos denomina Direito Comunitário – e, mais do que isso, ela decorre, concretamente, das constelações de juridicidades, elaboradas a partir das interações, combinações e articulações de princípios, regras e procedimentos, oriundos desses dois campos.

O Direito Estatal teria por fonte principal o sistema legal – composto pelos atos normativos, expedidos pelo Legislativo e, também, pelo Poder Executivo –, enquanto o Direito Comunitário decorreria de usos e costumes, elaborados localmente, que se traduzem, por exemplo, na concepção de um código de obras comunitário ou de um sistema comunitário de formalização da propriedade. Essas estruturas regulatórias, provavelmente, estão relacionadas a práticas jurídicas trazidas dos locais de origem dos moradores de favelas, visto que um grande contingente deles é natural de outras regiões do Estado do Rio de Janeiro e do país, ou mesmo de outras favelas.

No caso da cidade do Rio de Janeiro, a última década se caracteriza pelo fato de a Prefeitura iniciar um investimento institucional no sentido de estabelecer uma legislação urbanística voltada às favelas, na esteira dos programas de urbanização e regularização, o que importaria a negociação de novos limites e fronteiras com o Direito Comunitário. Nesse contexto, emergem questões que dizem respeito:

- aos significados dessa legislação editada pelo município;
- aos impactos do advento dessa legislação sobre os usos e pactos pré-estabelecidos;
- aos impactos do advento dessa legislação sobre as percepções e sensibilidades dos moradores, com relação àquilo que constituiriam seus direitos sobre o espaço em que vivem;
- ao que resultaria, em termos de dinâmicas de regulação, da dialética entre as novas normas legais e as normas comunitárias, tradicionalmente vigentes.

Resultaram de nossas pesquisas algumas hipóteses relacionadas ao que seria o estado atual das interações entre as diversas formas

jurídicas, que regulam o campo das favelas, com as quais buscamos responder às questões acima colocadas. Tais hipóteses poderiam ser enunciadas, na forma abaixo:

1) as mudanças em curso nas favelas, desde o início do processo de regularização urbanística e fundiária, não indicam a ocorrência de contestação ou esvaziamento da autoridade e/ou da legitimidade da Associação de Moradores, no desempenho da função de controle e formalização da propriedade imobiliária, isto é, de registro, reconhecimento e publicidade dos atos de aquisição e transmissão de imóveis, na escala local. As tendências captadas não apontam para a dissolução ou superação desse sistema, que, em tese, pode vir a se combinar com um sistema estruturado pela Prefeitura e/ou com outros sistemas (estruturados em outros órgãos públicos, como os cartórios ou agências de serviços públicos), aos quais os moradores recorram a partir de suas conveniências, os quais têm operado, até aqui, como mecanismos preparatórios ou complementares àquele gerido pela Associação.

2) a hipótese anterior não significa afirmar a não importância dos sistemas de formalização da propriedade imobiliária que coexistem com aquele centrado na Associação de Moradores, que podem ser quantitativa e qualitativamente tão expressivos quanto esse.

3) os diversos sistemas de formalização não parecem operar de maneira competitiva ou antinômica entre si, mas, ao contrário, parecem ser mutuamente dependentes, de forma que o advento do sistema centrado e gerido pelo Estado poderia vir a fortalecer, indiretamente, aquele centrado na Associação de Moradores, até mesmo porque aquele se organiza, em boa medida, apoiado nesse.

4) sob determinados aspectos, o Direito da Favela tem se mostrado mais formal ou solene do que o Direito Estatal, de modo que não se revela verdadeira, para todos os casos, a hipótese comum segundo a qual as práticas jurídicas dos segmentos subalternos seriam, tendencialmente, menos formais do que aquelas que se baseiam mais estritamente no Direito estatal, sistema cuja dominação seria estruturalmente assentada em mecanismos burocráticos. Tal hipótese se veria reforçada, no contexto das recentes reformas do Direito Estatal, no sentido de sua deformalização, verificando-se movimento contrário – incorporação de formalidades não utilizadas outrora – nas práticas jurídicas mais recentes dos moradores das favelas.

5) em que pese o fato de o sistema de formalização da propriedade predominante nas favelas valer-se de documentação escrita, não se pode afirmar que o mesmo seja baseado em fontes documentais, configurando um sistema aparentemente burocrático, no qual, em verdade, as bases documentais possuem importância secundária. Nesse sistema, o aspecto fundamental residiria na tradição oral vigente no local e nos conhecimentos prévios, acumulados pelas lideranças comunitárias, a respeito dos moradores, mecanismo cuja manutenção seria assegurada pelo capital social e pelas redes sociais aí estabelecidas.

6) há um paralelismo entre a regulação estatal, contida na legislação urbanística aprovada pela Prefeitura, e aquela contida nos formulários padronizados, utilizados pela Associação de Moradores para as operações de compra e

venda de imóveis. Em ambos, não se verifica uma regulamentação extensa, meticulosa, detalhada e ampla de seu objeto. Ambas estabelecem normas sumárias e simplificadas, sobretudo se comparadas, de um lado, à legislação urbanística em vigor, relativa aos bairros de entorno das favelas, e, de outro, às escrituras públicas de compra e venda, elaboradas pelos notários, para os imóveis regularmente matriculados no registro imobiliário. O espírito que parece estar patenteado nos documentos formais, de caráter legal e abstrato ou contratual e particular, seria o da regulação mínima das relações jurídicas estabelecidas no âmbito da favela. Assim, a colocação de Santos, segundo a qual o padrão de regulação do Direito da Favela seria marcado por uma visão de grande escala, plena de detalhes e discursos particularísticos, não se objetiva em termos de uma regulação minuciosa, mas como uma perspectiva mais contextualizada a respeito dos conflitos locais, com baixo ou nenhum recurso aos tipos gerais e abstratos que marcam o Direito Estatal, de menor escala.

7) a força adquirida pelas instituições do Direito da Favela na regulação local seria de tal ordem que induziria à sua observância até mesmo os agentes do Estado e outros agentes externos, teoricamente comprometidos com uma atuação conforme o Direito Estatal, levando-os a incorporar noções que seriam exclusivas da institucionalidade das favelas, num movimento de acoplamento entre instituições dos dois campos jurídicos, o que pode estar sendo motivado por razões de ordem pragmática.

## A troca desigual de juridicidades: condicionamentos do Direito da Favela pelo Estatal

No que concerne ao debate a respeito das influências do Direito Estatal na conformação do Direito da Favela, observamos a coexistência de três dinâmicas distintas:

1) certas instituições do Direito Estatal são apropriadas e reproduzidas, pelo Direito da Favela, como símbolos da oficialidade estatal, que estariam estampados nesse;

2) no Direito da Favela criam-se instituições contrastantes com aquelas do Direito Estatal, incapazes de serem aceitas como válidas, à luz das normas nesse estabelecidas;

3) no Direito da Favela opera-se uma resignificação (isto é, a produção de novos sentidos) de instituições criadas no âmbito do Direito Estatal.

No primeiro caso, incluiríamos os casos (1) da continuidade registrária e da obrigatoriedade da matrícula (que evidenciam que os procedimentos da Associação de Moradores vão num sentido assemelhado àqueles que a lei determina para os registradores imobiliários); (2) da utilização de expressões como valor venal, a fim de designar o valor do imóvel legalizado, conforme a estimativa de seu titular, ou legalização, na nomenclatura do documento em que se registra o imóvel, perante a associação, o que sugere uma valorização moral da condição de legalidade. Esses seriam alguns dos casos mais institucionalizados, aos quais poderiam ser agregados outros, de apropriação mais recente, e não tão estabilizados nas práticas locais.

No segundo caso, incluiríamos a compra e venda de imóvel realizada verbalmente, nos negócios envolvendo parentes ou na chamada “compra feita na Light”, bem como o senso comum segundo o qual a Associação de Moradores seria uma instituição pública e não privada. Logo, o Termo de Transferência de Benefetoria, expedido por essa, é visto como documento oficial, hipótese que não deixa de se incluir, também, no caso nº 3, acima identificado.

No terceiro caso, podemos incluir o status conferido ao documento “registrado em cartório”, que muitas vezes conta, tão somente, com um reconhecimento de firma, ao qual se atribui uma superioridade sobre os documentos sem essa condição, valor que esse ato não possui, se encarado, exclusivamente, sob o ângulo do Direito estatal.

Essas três espécies de influência do Direito Estatal sobre o da Favela podem se potencializar pelo fluxo, para a favela, de moradores vindos de áreas externas a ela, isto é, que residiram fora da favela e que se orientam pelos padrões de sociabilidade predominantes nas regiões da cidade classificadas como bairros. Com isso, começariam a ser transpostas, para a favela, as referências jurídicas predominantes em outros espaços urbanos, contribuindo para acelerar as transformações das práticas jurídicas comunitárias.

Outra hipótese fértil no sentido de compreender e explicar as analogias entre instituições estatais e aquelas da favela nos é oferecida na obra de Norbert Elias, na qual se registraram “as práticas de imitação que levaram pobres europeus de muitas gerações a se espelharem em figurinos aristocráticos ou socialmente mais elevados que o seu” (Carvalho, 2009), configurando um movimento de

emulação de cima para baixo. Os dados de nossas pesquisas apontam na direção da operação de processos de comunicação, de alguns rituais e procedimentos legais definidos pelo Estado, aos costumes vigentes na favela, hoje menos discreta e imperceptível do que em contextos passados, não merecendo sequer o rótulo de um processo novo, uma vez que já estaria em curso há algum tempo. A despeito dos processos, históricos e estruturais, de segregação socioespacial, tal fator não tem sido impeditivo de que haja certo intercâmbio e/ou apropriação, de instituições oficiais do Estado, por parte das coletividades favelizadas. O processo oposto também ocorreria, porém, possivelmente, em escala menor e de uma maneira mais racionalizada, exprimindo-se, por exemplo, no princípio do respeito à tipicidade local nas intervenções do Estado em favelas, princípio incorporado ao Plano Diretor e à legislação específica, para as favelas cariocas. Assim, as favelas estariam mais integradas à vida social do que aparentariam, à primeira vista, com o que se reitera a crítica à interpretação dualista da sociedade. À medida que as estruturas jurídicas internas das favelas se institucionalizam, elas parecem tender a absorver algumas técnicas e instrumentos de administração da vida coletiva incorporadas ao ordenamento estatal, apropriadas, há mais tempo, pelos agentes extralocais. Cogitamos de tal processo sem deixar de frisar, conforme acima colocado, que ele ocorre em paralelo e em combinação com pelo menos outros dois, que identificamos como processos de resignificação das instituições estatais e como criações originais da experiência jurídica da favela, que assinalam o fato de o Direito Comunitário não se resumir a uma cópia “de segunda mão” do Direito estatal.

Uma hipótese que nos parece mais rudimentar, a respeito da questão colocada, afirmaria que as semelhanças em tela constituiriam uma espécie de necessidade lógica e/ou uma necessidade operacional, isto é, as normas estatais, incorporadas à prática jurídica dos moradores de favelas, decorreriam do bom senso na administração dos negócios imobiliários, sem o qual essa perderia sua racionalidade. Mais forte, no entanto, parece-nos ser a perspectiva que toma esse movimento, de emulação e de reapropriação das instituições estatais, como estratégia, talvez não rigorosamente planejada, de pavimentação das relações da favela com os mundos do Estado e da legalidade, conferindo, assim, maior força à sua posição. Tratar-se-ia de uma via de acesso à cidadania, desenvolvida pelos segmentos sociais favelizados, que, por meio da apropriação das instituições do Estado, buscaria legitimar, interna e externamente, suas próprias instituições. Tal hipótese confirmaria a percepção clássica do poder simbólico do Direito Estatal nas relações sociais modernas e contemporâneas, reconhecida tanto por Santos, como por outros cientistas sociais (v. g., Bourdieu, 2004), que induziria os mais diversos agentes sociais (não somente aqueles das favelas, portanto) a buscarem, sistematicamente, recobrir legalmente seus interesses e instituições, produzindo uma narrativa jurídica a respeito deles, inspirada na institucionalidade jurídica dominante – aquela oriunda do Estado. Em nossas pesquisas, deparamo-nos com uma série dessas narrativas, nas quais os entrevistados (de moradores de favelas a técnicos da Prefeitura) elaboravam suas próprias leituras, representações e interpretações acerca daquilo que figuraria na legislação em vigor, as quais soavam para nós, enquanto advogados,

como noções equivocadas e sem suporte legal objetivo, mas que demandam serem olhadas como resultado do processo social de apropriação jurídica, a que aqui nos referimos. Uma questão teórica, a ser explorada futuramente, no sentido do aprimoramento teórico da hipótese que aqui ensaiamos, consistiria em discuti-la à luz de alguns conceitos, elaborados no âmbito do pensamento social brasileiro, a fim de dar conta das relações entre dominantes e subalternos no sistema social.

A similitude de procedimentos aqui debatida, a princípio, surpreendeu-nos, na medida em que não supúnhamos que as lideranças comunitárias tivessem qualquer formação jurídica. No entanto, apuramos, em mais de um dos casos estudados, que antigas lideranças comunitárias – ex-presidentes e ex-diretores – haviam cursado faculdades de Direito, alguns deles tendo obtido inscrição nos quadros da OAB e encontrando-se em franca atuação advocatícia. No período recente, tem aumentado a presença de profissionais do Direito nas favelas. Numa delas, verificamos que uma advogada aí estabeleceu seu escritório, que lá funciona há quase dois anos, tendo o projeto de abrir uma sucursal em favela vizinha. No mesmo local, a Associação de Moradores oferece orientação jurídica gratuita aos moradores, através de um advogado que faz plantões semanais na sede da própria associação. Por fim, identificamos a atuação de três corretores imobiliários nessa mesma favela, um deles morador do local, além de ex-dirigente associativo e atual pastor protestante. Em outras localidades, observamos que advogados integram a própria diretoria da Associação de Moradores. Nossas pesquisas legaram-nos a percepção de que é antiga a presença de advogados nas favelas

cariocas, os quais, a princípio, possuíam vínculos com instituições externas a elas,<sup>10</sup> e que, mais recentemente, passaram a se estabelecer na favela ou mesmo a serem moradores e lideranças comunitárias, num processo de progressiva internalização do capital técnico do Direito. Um dos casos mais emblemáticos e remotos que encontramos recai sobre a figura de Magarinos Torres, que, ao longo das décadas de 1950 e 1960, além de advogado, foi um importante presidente de Associação de Moradores na favela da Maré, tendo liderado e organizado os processos de ocupação e parcelamento do solo em áreas como Parque União e Rubens Vaz, além de ter sido quadro do PCB.

A questão da participação de advogados em movimentos comunitários de favelas, e sua contribuição com esses movimentos no sentido da instrumentação jurídica das lutas dos moradores dessas localidades, afigura-se como outra dentre as questões que resultaram de nossas pesquisas, e que ficam em aberto para sua retomada em pesquisas futuras.

Diante do exposto, chegamos às seguintes proposições gerais, com relação às influências do Direito Estatal, na conformação do Direito da Favela:

a) as leis do Estado possuem uma vigência relativa nas favelas, na medida em que (1) encontram estruturas jurídicas que não se conformam facilmente às suas disposições, (2) o investimento institucional do Estado, em sua efetivação, revela-se, muitas vezes, limitado, e (3) a debilidade de espaços públicos como fontes produtoras da normatividade estatal recém-estabelecida cria um déficit considerável entre os comandos legais e as expectativas normativas dos moradores de favelas.

b) se, em parte, o Direito da Favela absorve e/ou importa as instituições estatais, a análise deve igualmente estar atenta ao processo inverso, no qual são as leis da favela que “entram” no Estado, passando os seus agentes a operar e apoiar sua atuação nas instituições de origem comunitária. Muito embora se trate de uma “troca desigual de juridicidade”, como afirma Santos, há que se ter em vista que se trata de um processo dialético ou “de mão dupla”, no qual um sistema se alimenta, em parte, do outro. Tanto o Estado chegou às favelas, quanto aquelas, em diferente medida, estão nesse.

c) pelas razões indicadas acima, as normas urbanísticas promulgadas pelo Estado têm se revelado escassamente efetivas no espaço das favelas, assim como ocorre em outras regiões urbanas. A diferença, analiticamente relevante, entre os dois casos, seria dada pelo histórico não reconhecimento dos moradores de favelas como agentes numa relação política com o Estado; são encarados, antes, como um grupo que deve ser educado e/ou “culturalmente reformado”, no sentido do cumprimento da normatividade estatal, o que configura uma negativa indireta de faculdades próprias da cidadania, a exemplo do poder colocar em questão essa própria normatividade. Tal problema se veria agravado em função de a regulação estatal operar, no caso das favelas, numa região que ainda apresenta déficits consideráveis no que concerne aos patamares mínimos de qualidade urbanística da moradia.

d) não encontramos evidências de que a normatividade, presente no caso das favelas estudadas, caracterize-se por traços marcantes de valores democráticos e cidadãos, que seriam estruturantes do ordenamento estatal

pós-1988. Contudo, a sensibilidade jurídica comunitária, em alguns aspectos, estrutura-se com base em noções como a de tratamento equânime e isonômico de todos os moradores da favela, bem como nela adquire relevância a consideração do estado de necessidade de determinados agentes, o que justificaria certa flexibilidade, na exigência das obrigações a eles atribuídas. Nesses casos, podemos afirmar que o código valorativo adotado é, em boa parte, harmônico com aquele que seria próprio do Estado democrático.

e) não encontramos evidências que deem suporte adequado à hipótese segundo a qual as favelas se caracterizam como regiões em que as relações jurídicas estariam dominadas, de maneira geral, por formas privatizadas de regulação social, muito embora possam ser encontradas situações concretas que evocariam esse padrão.

## As políticas de regularização urbanística e fundiária: o que têm representado e o que podem representar, na redefinição da regulação das favelas

Consideramos que nossas pesquisas integram o esforço coletivo de avaliar, sistematicamente, as transformações no tecido urbano introduzidas pelas políticas de urbanização e regularização urbanística e fundiária, ora em curso em escala internacional e com status de política urbana prioritária, contribuindo, assim, para seu aprimoramento. Como fator distintivo

das demais avaliações já realizadas, aquela que tencionamos desenvolver teria a singularidade de dirigir seu foco a um dos aspectos da intervenção do Estado nas favelas, que nelas se materializa, consistente na tentativa de promover seu reordenamento jurídico.<sup>11</sup> Isso tem sido buscado, de um lado, mediante a introdução de um sistema de formalização da propriedade, organizado e validado, pelo Direito Estatal, e, de outro, mediante a edição de legislação urbanística específica para cada favela, sucedida de instalação do respectivo órgão de orientação e controle.

Quanto ao aspecto da formalização da propriedade, observamos que o início do processo de regularização não implicou o desaparecimento ou refluxo dos mecanismos de formalização da propriedade. Continuam a ocorrer aquisições – da propriedade ou, ao menos, dos direitos possessórios – mediante compra, doação, empréstimo, locação, sucessão hereditária e uniões conjugais. A ação do Estado viria no sentido de confirmar, e não de quebrar, a cadeia dominial constituída desde as origens da favela, estruturando-se um sistema estatal a partir daquele organizado anteriormente, com os recursos internos das organizações dos moradores de favela. Para muitos moradores, a introdução de um sistema estatal de reconhecimento das propriedades imobiliárias é aguardado como um reforço e não como substituição do sistema comunitário. Mesmo os imóveis construídos pela Prefeitura, que a princípio estariam sujeitos a um sistema de titulação exclusivamente estatal, não deixam de ser atraídos e englobados pelo sistema das instituições locais: em curto período de tempo, terminam por serem cadastrados na Associação de Moradores, que passa

a controlar e intermediar suas transferências, concomitantemente aos sistemas de controle e registro mantidos pela Prefeitura.

Por outro lado, a introdução de práticas jurídicas sob a inspiração direta do Direito Estatal tem redundado no acoplamento dessas às práticas anteriormente vigentes, de origem comunitária, numa combinação de práticas vigentes dentro e fora da favela, constelando-se os instrumentos jurídicos estatais e comunitários. Assim, o documento comprobatório das alienações de imóveis, expedido pelas Associações de Moradores, adquire idêntico status e efeito prático em relação à escritura lavrada em cartório de notas – comumente chamada de escritura definitiva – representando ora um equivalente, ora uma alternativa em relação a essa. Assim, a introdução nas favelas dos contratos de Promessa de Compra e Venda, a fim de instrumentalizar as operações imobiliárias com pagamento parcelado (o que se deve à atuação dos corretores imobiliários), não tem conduzido à substituição ou diluição do procedimento típico, adotado localmente até então. As alternativas abertas para a realização da operação de venda ficam à escolha do comprador, pois é dele o interesse da prova da aquisição, bem como será dele o ônus de arcar com os custos inerentes à alternativa que escolher, o que representa uma inversão da lógica vigente nas operações do chamado mercado formal, no qual se costuma afirmar que “é o vendedor quem dita a lei do contrato”.

Anotamos uma série de circunstâncias em que o Estado se apóia na institucionalidade das favelas a fim de desenvolver as ações que lhe cabem: os garis comunitários; o carteiro comunitário; a entrega de intimações judiciais (serviços mantidos pela Associação de

Moradores, à míngua de qualquer convênio com os órgãos estatais competentes); a requisição judicial (dirigida à Associação de Moradores) de informações a respeito de imóveis situados na favela; as ordens judiciais no sentido de que se promova (nos registros da associação) a partilha de imóveis de casal que se divorciou, tal como é feito em relação aos cartórios do registro imobiliário.

Quanto ao aspecto da titulação da propriedade, prometida pelo Estado, no processo de regularização – à qual os moradores se referem como “passar a escritura da casa” – muito embora os moradores de favelas costumem ser enfáticos em afirmar seu interesse em que tal medida seja implementada – o que sugeriria a idéia de que ela seria, no mínimo, algo moralmente válido – também avaliam, por outro lado, que a eficácia dessa medida será pequena caso não acompanhada de outras, no sentido de garantir a efetiva segurança da posse. Podemos afirmar que um dos desafios para as políticas de regularização, na Cidade do Rio de Janeiro, consistiria em propiciar uma titulação que se revele eficaz tanto para dentro da favela – considerando-se as circunstâncias de sua ordem interna – quanto para fora dela. Os mecanismos de formalização da propriedade desenvolvidos nas favelas, muito embora tenham cumprido um importante papel na estabilização das relações sociais referentes ao acesso à terra e à moradia, em geral defrontam-se com a última das duas limitações acima referidas.

Se é passível de crítica a concepção de que os moradores de favela seriam portadores de uma cultura autóctone, que buscaria se reproduzir sem a interferência do Estado, sendo mais verossímil afirmar que possuiriam a expectativa de que o Estado intervenha em seu

favor, deve-se atentar, por outro lado, para os sinais contidos nos movimentos contrários aos projetos estatais, muitas vezes apressadamente desqualificados, conforme verificamos nas publicações oficiais da Prefeitura do Rio de Janeiro (a exemplo de Rio de Janeiro, 2008) e mesmo em algumas entrevistas com seus agentes. Tais movimentos são indicativos de que muito embora intervenções de urbanização e regularização sejam, de maneira geral, desejáveis, isso não autoriza a supressão do complexo e necessário debate a respeito dos interesses que estaria concretamente atendendo, bem como de seu *modus faciendi*, o que exige que a análise desça aos pormenores de seus procedimentos e considere as inúmeras questões que aí se abrem. Nos casos que estudamos, e mesmo em outros citados na literatura especializada, observamos que os movimentos dos moradores da favela mostram que os mesmos pretendem assegurar alguns valores que podem não estar contidos nos projetos urbanísticos, não se reduzindo suas expectativas à segurança da posse e à dotação de infraestruturas e serviços públicos, conquanto tais medidas sejam de inegável relevância. Tais movimentos reafirmam que, mesmo em meio à precariedade física e urbanística, existem determinadas conquistas e aquisições que também estão em jogo, nos momentos em que se implantam projetos urbanísticos. Assim, a não consideração atenta de tais valores constituirá, fatalmente, objeto de conflitos e resistências, nem sempre interpretados corretamente, uma vez que, frequentemente, atribuídos a qualidades negativas dos moradores e/ou de suas respectivas lideranças.

No tocante ao Direito de Construir, também se coloca de maneira bastante evidenciada o projeto de reordenamento jurídico das

favelas por parte do Estado. Muito embora os processos de controle, estabelecidos pela Prefeitura, busquem, em alguma medida, se articular com as forças internas da favela – v. g. imbricando-se com a Associação de Moradores e valendo-se de instrumentos como os agentes comunitários e representantes de rua – não há como esconder a gama de conflitos envolvidos nessa proposta. Dado o alcance considerável desses conflitos, os mecanismos de imbricação comunitária da regulação e controle urbanístico afiguram-se-nos indiscutíveis mecanismos de amortecimento desses conflitos, a fim de minimizar as dificuldades inerentes ao processo de reordenamento, fatalmente percebidas pelos agentes públicos logo no primeiro momento de sua implantação. Tais dificuldades não se reduzem às resistências opostas, pelos moradores, à implementação da nova ordem urbanística projetada para o local em que vivem, mas são agravadas pelos problemas de ordem político-administrativa, que também acompanham a trajetória dos programas para favelas desde seu surgimento. Parece-nos haver um grande descompasso entre a ousadia da proposta de reordenamento territorial e os meios e condições objetivas disponíveis para tanto, o que faz com que sejam incertos os efeitos dos mencionados programas.

Entre os efeitos perceptíveis que a intervenção do Estado nas favelas cariocas estaria engendrando, registramos alguns classificáveis como positivos – alguma orientação técnico-construtiva, abertura de mais um possível canal de processamento de litígios relativos ao aproveitamento do espaço, e prevenção de acidentes – ao lado de outros, bastante preocupantes e que configurariam seu legado negativo. Entre esses últimos, podemos

enumerar (1) a desorganização dos controles comunitários preexistentes à intervenção estatal; (2) a tendência à expropriação dos espaços públicos; (3) a imposição de novas normas de maneira apartada de processos consistentes de negociação e deliberação; e (4) o recurso a expedientes de violência simbólica, tais como a proposta dita “socioeducativa” e de “reeducação cultural” (cf. Rio de Janeiro, 2008), aos quais podem eventualmente se somar aqueles de coação direta, como a realização de demolições. Tudo isso transcorre num quadro em que não se acena com a realização de investimentos permanentes em infraestruturas e serviços nas favelas objeto dessa regulação – aquelas que já receberam obras de urbanização – que venham, ao menos, assegurar a manutenção dos benefícios implantados quando da execução do projeto de urbanização. Em suma, trata-se de uma combinação de fatores na qual se acentua o aspecto regulador da ação do Estado, não se abrindo espaços para medidas de caráter emancipatório, a essa altura fundamentais não somente para atender demandas acumuladas, como para modificar a imagem, já muito desgastada, de que o Estado goza nas favelas, não se vislumbrando perspectivas de superação dos problemas reais, relativos ao seu desenvolvimento como partes da cidade. Nesse quadro, as estratégias defensivas e reativas ora em curso – tipificadas, de um lado, pelo discurso da irregularidade articulado pelos agentes públicos, e, de outro, pelo discurso do desconhecimento manejado pelos moradores de favelas – podem assumir tons mais graves, que denotem o recrudescimento desse conflito.

Conforme já debatido, concebemos as relações jurídicas, nas favelas, como sendo marcadas por três distintas vertentes: a) os

usos e costumes locais; b) as apropriações do sistema legal estatal; c) as imposições e/ou soluções arbitrárias. Uma das questões que se colocam, a partir do advento dos programas de regularização, consistiria em saber que impacto esses programas estão produzindo sobre esses três determinantes. Na medida em que alguns dados apontam para uma intervenção do Estado caracterizada pelo recurso à violência simbólica, tendo pouca consistência os espaços públicos de negociação e deliberação do novo ordenamento anunciado para as favelas, poderíamos prognosticar os seguintes possíveis resultados:

- vertente “a”: seria enfraquecida, uma vez que o processo de instituição da legislação não buscou dialogar com ela, bem como foi estruturado de maneira a repelir e abolir tais parâmetros, considerados como fonte de práticas negativas com relação aos espaços públicos;

- vertente “b”: ocorreria de maneira bastante seletiva, uma vez que estaria se aprofundando o gap entre a ordem legal e as expectativas normativas dos moradores da favela, que poderia realimentar dinâmicas como as do comportamento ambivalente diante da lei (a exemplo do aludido “discurso do desconhecimento”), ou, ainda, as apropriações com caráter de resignificação, a fim de filtrar a normatividade estatal de seus aspectos mais contraditórios com as instituições, interesses e expectativas dos mesmos moradores;

- vertente “c”: poderia, paradoxalmente, se ver reforçada com a intervenção do Estado, uma vez que constitui um elemento integrante da própria tônica (ou metodologia) de sua operacionalização, funcionando como pedagogia violenta e excludente, que engendraria os processos classificados na literatura como de privatização do Direito.

### **Alex Ferreira Magalhães**

Advogado. Especialista em Sociologia Urbana, Mestre em Direito da Cidade, Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Consultor Jurídico. Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

alexmagalhaes@ippur.ufrj.br

## Notas

- (1) Conceito que extraímos da obra de Guillermo O’Donnell, que o define como a parte do Estado que é personificada num sistema de leis, que, penetrando e estruturando a sociedade como um todo, fornece um quadro básico para as atividades sociais, conferindo relativa estabilidade e previsibilidade às relações sociais (O’Donnell, 1998, pp. 45-46). O Estado legal é um dos pilares da aposta democrática, que não pode prescindir desse instrumento para sua constituição e perpetuação. Assim, para falar em democracia deve-se ter em conta não apenas aspectos relativos ao regime político, como também aspectos relativos ao Estado. Requer-se, portanto, que “as pessoas devam ser capazes de confiar na lei quando agem, [...] que ela [a lei] exista, que seja conhecível, que suas implicações sejam relativamente determinadas e que se possa esperar com confiança que ela estabeleça limites dentro dos quais os principais atores, incluindo-se o governo, agirão” (O’Donnell, 1998, p. 50).
- (2) Trata-se de uma distinção inspirada na obra de Foucault. O poder cósmico consistiria naquele poder centralizado, fisicamente localizado em instituições formais e hierarquicamente organizado; é o macropoder que encontra sua realização mais completa no poder do Estado. O poder caósmico alude aos micropoderes presentes na família, na escola, Igreja, clube, etc., um poder sem centro, atomizado, móvel, múltiplo, sem localização específica (cf. Santos, 1982, p. 27).
- (3) Esta nota peculiar se relaciona diretamente às colocações de Santos a respeito das promessas não cumpridas da modernidade, incorporadas nas Constituições políticas modernas, e convertidas em direitos da cidadania, e que estão sendo literalmente abandonadas no contexto da pós-modernidade, sendo essa uma das questões de fundo que corta transversalmente as reflexões desse autor (especialmente Santos, 2001; 2004).
- (4) Colocação que nos parece ser uma referência às chamadas fontes formais do Direito.
- (5) Esta também é uma categoria que, em outros momentos, é criticada por Santos, pois também afirma que não faria sentido considerar o Direito de Pasárgada como não oficial na medida em que este – e quaisquer outras formas jurídicas não estatais – são capazes de constituir sua própria oficialidade (Santos, 1996, p. 261).
- (6) Conforme definição do Ministério do Desenvolvimento Social (vide <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif>), o CRAS – Centro de Referência de Assistência Social – “é uma unidade pública da política de assistência social, de base municipal, integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, à articulação destes serviços no seu território de abrangência, e a uma atuação intersetorial na perspectiva de potencializar a proteção social”. Correspondem aos antigos CEMASI (Centros Municipais de Assistência Social Integrada), cuja nomenclatura foi alterada pela Prefeitura em 2006, seguindo as determinações da Política Nacional de Assistência Social.

- (7) Conforme o Ministério da Saúde (vide [http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id\\_area=149](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=149)), o PSF – Programa de Saúde da Família – constitui uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizado mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde, que ficam responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde desta comunidade. No estado do Rio de Janeiro, esse programa foi antecedido por um outro – o Projeto Médico de Família – desenvolvido por algumas prefeituras, com o qual possui algumas semelhanças, muito embora algumas análises indiquem que esse último levasse melhor em conta “o lugar, suas lutas, seu saber, suas necessidades, os modos de agir do lugar, suas lógicas de reflexão, seus modos de cuidar (Ozório, 2005, pp. 131-132).
- (8) Após a fase inicial de projetos, as obras do Programa Favela-Bairro tiveram início em 1995, em 16 favelas distribuídas pelas cinco Áreas de Planejamento (APs) definidas no Plano Diretor. As primeiras obras são inauguradas em fins de 1996, e, nesse mesmo ano, foram concebidos e instituídos oficialmente os Postos de Orientação Urbanística e Social (POUSOs) nas favelas que recebiam as obras, que começaram a funcionar efetivamente a partir de 1997. Foram criados com os objetivos de “orientar a execução de novas construções ou ampliações das existentes, bem como o uso dos equipamentos públicos implantados” e “exercer fiscalização urbanística e edilícia” (art. 1º do Decreto 15.259). A fiscalização a ser exercida pelos POUSOs deverá “controlar a expansão das edificações (tanto horizontal, como verticalmente), de forma que os equipamentos implantados não se tornem insuficientes” (art. 2º, III do mesmo Decreto), buscando evitar a “refavelização” das áreas atendidas por projetos de urbanização, procurando dar-se um destino melhor a elas após sua urbanização (Rio de Janeiro, 2008, p. 12). Esse ponto de vista, encampado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, parte do pressuposto, a nosso ver analiticamente discutível, de que, com as obras de urbanização, os locais que as receberam efetivamente deixaram de configurar-se como favelas, do contrário não teria sentido falar-se em refavelização. Os POUSOs constituem, ainda, o veículo de articulação das ações do Município na favela, cabendo-lhes subsidiar os órgãos competentes para a elaboração da legislação edilícia a ser estabelecida para cada uma das favelas que receberam as obras de urbanização. As equipes de cada posto devem ser compostas por profissionais de nível superior (um arquiteto ou engenheiro e um profissional da área social), além de agentes comunitários. No caso da cidade do Rio de Janeiro, falar-se em regulação das favelas pelo Estado implica uma menção obrigatória à trajetória desses organismos, que constituem um dos mais relevantes legados deixados pela execução de obras de urbanização.
- (9) Santos (2001, p. 139) recepciona da obra de Claus Offe a clássica periodização do capitalismo em liberal (cobrindo todo o século XIX), organizado (desde fins do século XIX, atingindo seu ápice entre as duas guerras e nas duas décadas do pós-2ª guerra) e desorganizado (desde fins da década de 1960 até o momento atual). O período do capitalismo desorganizado seria marcado pela consciência de quatro ideias: nada que a modernidade concretizou é irreversível; não há garantia de permanência para aquilo que da modernidade deva ser preservado; as promessas não cumpridas ainda continuarão por cumprir; o déficit da modernidade entre promessas e realizações é maior do que o imaginado no período anterior (Santos, 2001, p. 139). Santos reconhece que essa denominação é traiçoeira na medida que o capitalismo contemporâneo estaria mais organizado do que nunca, devendo ser recebida como uma reconstituição das formas de regulação social do período anterior num nível de coerência muito mais baixo; como crescente desajuste e autoritarismo dos aparelhos burocráticos; como ruptura do pacto

anterior envolvendo Estado, classes trabalhadoras e classes empresariais; e/ou como crise dos paradigmas fordista e keynesiano (Santos, 2001, pp. 153-164).

- (10) Tais como a Fundação Leão XIII, a Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Fundação Bento Rubião e o Projeto Balcão de Direitos, mantido pelo movimento Viva Rio.
- (11) Optamos por utilizar essa categoria, e não a categoria “ordenamento”, de acordo com nossas premissas a respeito do caráter regulado, e não anômico ou de “folha de papel em branco”, das favelas.

## Referências

- BOURDIEU, P. (2004). “A força do Direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico”. In: BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- CARDOSO, A. L. (2003). Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, ano XVII, n. 1, pp. 35-49.
- CARVALHO, E. G. (1991). *O negócio da terra: a questão fundiária e a justiça*. Rio de Janeiro, UFRJ.
- CARVALHO, M. A. (2009). Sobre a remoção de favelas. *Boletim CEDES* [on-line]. Rio de Janeiro, março/abril, pp. 3-5. Disponível em: <http://cedes.iuperj.br>. Acesso em: 30/5/2009.
- MAGALHÃES, A. F. (2007). Cidade e Democracia: a questão da ‘Agency’ e do ‘Rule of Law’ no cenário urbano. *Revista de Direito da Cidade*. Rio de Janeiro, n. 4, pp. 1-28.
- NEVES, M. (2003). “Del pluralismo jurídico a la miscelânea social: el problema de la falta de identidad de la(s) esfera(s) de juridicidad em la modernidad periférica y sus implicaciones en América Latina”. In: VILLEGAS, M. G. e RODRIGUEZ, C. A. (org). *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídico críticos*. Bogotá, ILSA.
- O'DONNELL, G. (1998). Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos estudos*. São Paulo, v. 51, pp. 37-61.
- OZÓRIO, L. (2005). *Os modos do Parque Royal fazer saúde: uma reflexão sobre saúde enquanto práxis*. Grifos, Chapecó, n. 18, pp. 127-144.
- RIO DE JANEIRO (Cidade), Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Urbanismo. Coordenadoria de Orientação e Regularização Urbanística. (2008). *Posto de Orientação Urbanística e Social – POUISO: a consolidação de novos bairros*. Organizado por Tânia Lima d’Albuquerque e Castro. Rio de Janeiro, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

- SANTOS, B. S. (1982). O Direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, n. 10, pp. 9-40.
- \_\_\_\_\_(1988). *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor.
- \_\_\_\_\_(1990). O Estado e o direito na transição pós-moderna: para um novo senso comum sobre o poder e o direito. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, n. 30, pp. 13-43.
- \_\_\_\_\_(1996). Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do Direito. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. São Paulo, ano 4, n. 13, jan-mar, pp. 253-277.
- \_\_\_\_\_(1999). “Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada”. In: SOUTO, C. e FALCÃO, J. *Sociologia & Direito: textos básicos para a disciplina de Sociologia Jurídica*. São Paulo, Pioneira.
- \_\_\_\_\_(2001). *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. São Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_(2003). Poderá o direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, n. 65, pp. 3-76.

Texto recebido em 21/out/2011

Texto aprovado em 13/jan/2012

