

O DIREITO DAS FAVELAS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO

A COMPLEXA CONVIVÊNCIA ENTRE
LEGALIDADE, NORMA COMUNITÁRIA E ARBITRIO¹

ALEX FERREIRA MAGALHÃES

RESUMO *Este trabalho consiste em um debate sobre a especificidade da presença do Estado em favelas, especialmente do chamado Estado Legal, que se corporifica num conjunto de normas abstratas e genéricas e em órgãos e procedimentos criados para efetivá-las. Toma-se como ponto de partida do debate um exercício de análise de conteúdo de entrevistas realizadas ao longo de 2008 com moradores de favela situada no Rio de Janeiro, que está passando por intervenções no sentido de promover sua regularização urbanística e fundiária, para que venha a ser integrada à cidade. As entrevistas tiveram como objetivo identificar as normas que de fato se encontram em operação no espaço da favela, no tocante às relações de vizinhança e ao uso e ocupação do solo, bem como a fonte dessa normatividade, no sentido de reconhecer se tais normas proviriam do Estado, se teriam sido elaboradas internamente pelos próprios moradores, ou se proviriam de alguma outra possível fonte, como uma combinação de fontes estatais e “comunitárias”. E a partir disso, debater teoricamente a natureza dessas normas, forjando uma interpretação sobre o caráter e o significado social da regulação do espaço que nelas se materializa, bem como identificar os impactos socioespaciais provocados pelas intervenções de regularização.*

PALAVRAS - CHAVE *Favelas; direito da favela; regularização fundiária; Estado Legal; pluralismo jurídico; normas locais.*

INTRODUÇÃO

Este artigo consiste em um debate sobre a especificidade da presença do Estado em favelas, especialmente do chamado *Estado Legal*, que se corporifica em um conjunto de normas abstratas e genéricas e em órgãos e procedimentos criados para efetivá-las.

Para a abordagem aqui pretendida, tomamos como ponto de partida o processo de consolidação de políticas públicas voltadas à melhoria das condições de moradia nas favelas, que, neste trabalho, são genericamente identificadas como *Políticas de Regularização*, uma vez que é desta forma que a maioria dos programas tem se apresentado nas últimas décadas. Notamos que a noção de *regularização* se converteu no grande símbolo, e/ou no principal eixo articulador de políticas integradas de intervenção do Estado nas favelas, e junto a este conceito está uma série diversificada de medidas, algumas delas de difícil conjugação. Dentre elas, destacam-se aquelas que visam: (i) a formalização da propriedade da moradia; (ii) a dotação de infraestruturas urbanas na área sob intervenção; (iii) a adoção de medidas de legalização urbanística, edilícia e fiscal; e até mesmo (iv) a implementação de ações voltadas ao desenvolvimento econômico e social (Alfonsin, 1997).

1 O presente trabalho constitui um esboço de síntese e análise das informações colhidas no âmbito de pesquisa concebida e iniciada no segundo semestre de 2007, e desenvolvida desde então, tendo em vista a elaboração de tese de doutorado a ser concluída no ano de 2009. Tal pesquisa tem por objeto a reflexão sobre a especificidade da presença do Estado nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, especialmente do chamado Estado Legal (O'Donnell, 1998, 1999).

Os programas de regularização em curso possuem um ponto relevante em comum: quase todos eles têm por meta *integrar à cidade* os assentamentos objeto das intervenções. Tal meta tem por pressuposto a interpretação de que se encontram em ação mecanismos poderosos de segregação social e espacial, que se manifestam nas cidades por meio de fenômenos como o das favelas, engendrando uma dualidade no espaço urbano, o que, por sua vez, produz diversos problemas de alta gravidade, de natureza social, cultural, econômica e política. Assim, as políticas direcionadas às favelas se propõem constituir instrumentos de superação – ou, ao menos, de atenuação progressiva – dessa segregação, logo, de integração social e urbana.

A problemática da integração nos afigura uma questão ao mesmo tempo relevante, legítima, como também ampla, possuindo várias dimensões e aspectos dentro dos quais pode ser enfocada. Assim, indagar sobre “qual, ou quais, medidas seriam suficientes e capazes de promover a integração da favela à cidade” constitui uma questão de alta complexidade, que não possui uma resposta simples, possibilitando, e até mesmo exigindo, exame pormenorizado e particularizado de cada um de seus respectivos aspectos. No presente trabalho procuramos desenvolver uma dentre as várias possíveis reflexões a respeito do que consideramos um dos mais eloquentes aspectos da questão da integração das favelas: o aspecto jurídico. Pretendemos focar esse aspecto a partir da pergunta: “quais são as normas que, de fato, têm vigorado nas favelas da cidade do Rio de Janeiro?”. Vale dizer, nos parece importante pesquisar até que ponto as normas legais promulgadas pelo Estado brasileiro, em seus três níveis, têm se revelado efetivas no espaço das favelas, bem como se haveria diferença analiticamente relevante de grau e/ou de qualidade da efetividade da lei dentro e fora da favela.

O cerne desta questão não é novo no debate sociojurídico contemporâneo. Já se desenvolve há algumas décadas, especialmente no continente latino-americano, um debate sobre o *direito que nasce do povo* e/ou o *direito achado na rua* (Souza Junior, 1988), ou ainda o *direito vivo*² (Ehrlich, 1986), e inúmeras outros conceitos que indicam a preocupação em conhecer empiricamente o fenômeno jurídico e, muito especialmente, a especificidade de sua operação no caso dos segmentos sociais subalternizados. Nessa tradição teórica, sobressai a obra de Boaventura de Souza Santos, de referência obrigatória, que teve impulso a partir de suas pesquisas realizadas nas favelas do Rio de Janeiro, nas comunidades tradicionais de Angola e nos grupos revolucionários portugueses no período da Revolução dos Cravos (Santos, 1977a, 1977b, 1980, 1988). É importante frisar desde logo que o fato de recorrermos e dialogarmos com essa importante corrente do pensamento jurídico contemporâneo não implica na aceitação acrítica da mesma como um todo, uma vez que buscamos nos distanciar das abordagens dualistas do problema das relações entre o direito oficial e aquele que é fruto das relações sociais objetivas estruturadas no âmbito das favelas.

A questão delineada nos parágrafos anteriores tem sido amplamente revigorada e recolocada no processo de difusão, fortalecimento e institucionalização das políticas de regularização, que demarcam um novo momento da reflexão sobre tal questão. Uma das dimensões centrais dessas políticas consiste precisamente na formulação de uma legislação disciplinadora do uso do espaço, que seja plenamente adaptada às circunstâncias físico-territoriais e socioculturais das favelas. Dessa forma, se almeja 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 es-

2 O *direito vivo*, segundo o jurista alemão Eugen Ehrlich, seria aquele que domina a vida apesar de não estar fixado em prescrições jurídicas, e pode constituir ou não algo legalmente reconhecido. Isto é, pode tanto consistir no uso que se faz das possibilidades de agir dadas pelo *direito vigente*, quanto pode ser algo ignorado ou até mesmo contrário a este (Ehrlich, 1986).

forço por parte do Estado de nelas exercer o seu poder de regulação legal. 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 “*áreas cinzentas*” ou “*zonas pardas*”, isto é, regiões mais ou menos extensas em que o sistema legal não tem vigência efetiva – conquanto estejam elas integradas do ponto de vista político, territorial ou econômico, dando margem à constituição de formas privatizadas de regulação social (O’Donnell, 1998). A superação do fenômeno das chamadas “*áreas cinzentas*” constituiria, nesse sentido, um poderoso indicador da medida da integração e, logo, dos impactos e/ou resultados das políticas de regularização para a consolidação do projeto democrático. Assim, um dos objetivos de nossa pesquisa é o de reunir elementos que permitam uma avaliação, a mais aproximada possível, 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 movimento. Ao lado desse objetivo, coloca-se o de debater teoricamente a natureza das normas que comporiam o “*direito achado nas favelas*”, forjando uma interpretação sobre o caráter e o significado social da regulação do espaço que nele se materializa.

Com base em entrevistas, observações e leituras realizadas ao longo de 2008,³ chegamos ao esboço de alguns campos da experiência jurídica na favela que nos parecem férteis para exploração em pesquisas empíricas e no debate teórico. Tais campos podem ser identificados e nomeados da seguinte forma: 1. o direito dos contratos de compra e venda de imóveis; 2. os sistemas de formalização da propriedade; 3. o direito das locações de imóveis; 4. o direito de construir e suas limitações; 5. o direito de vizinhança e os modos de resolução de conflitos entre vizinhos.

Cada um desses campos comporta e exige uma reflexão específica, passível até mesmo de constituir objeto de trabalho autônomo, sem prejuízo das íntimas conexões que guardam um com o outro, de modo que a contemplação desse conjunto se faria indispensável ao amadurecimento de hipóteses sobre as questões ora levantadas. No presente trabalho, enfocaremos o primeiro dos cinco campos acima indicados.

A INTEGRAÇÃO SOB UM ÂNGULO SÓCIOJURÍDICO: O DIREITO CONTRATUAL E A COMPRA E VENDA DE IMÓVEIS NO CASO ESTUDADO

O QUE SE VENDE E COMO SE PAGA

Conforme informaram os depoimentos, na favela estudada atualmente é muito escasso o acesso a imóveis por meio de invasão; predomina o acesso por mecanismos de mercado, notadamente compra ou locação. Em um dos depoimentos colhidos, a aquisição da casa se deu mediante doação, visto que a entrevistada e sua família foram vítimas de um incêndio que destruiu completamente a moradia, o que configurou uma situação de virtual indigência. Diante disso, um dos moradores doou a própria laje para que a entrevistada reconstruísse sua casa, enquanto os demais vizinhos fizeram doações de material de construção, móveis e roupas. Trata-se de uma situação incomum à primeira vista, que se verifica normalmente entre familiares, mas que pode guardar certas analogias com outras que relataremos adiante.

3 Ao longo desse ano foram realizadas entrevistas (em geral, individuais) com 22 moradores, quase todas na própria favela, que se constituíram, também, em ocasião de conhecimento do espaço mediante observação. Além desses, foram entrevistados 7 servidores públicos com atuação no local, a maior parte deles de formação técnica, uma liderança (o atual Presidente da Associação de Moradores, sendo a entrevista realizada na própria Associação), um pesquisador que fez trabalho de campo em favela vizinha, e dois agentes de pastoral que coordenam trabalho social voluntário voltado à favela estudada. As leituras realizadas tiveram por objeto documentos a respeito da favela, produzidos por órgãos do poder público, de planejamento, de habitação e de urbanismo.

Com relação ao processo de compra e venda de imóveis, percebe-se, inicialmente, que são objeto dessa forma de acesso à moradia desde lotes vazios até terrenos edificadas, incluindo-se, nesse caso, a venda de lajes – uma prática identificada há algumas décadas, no início do processo de verticalização das favelas. O processo de verticalização encontra-se amplamente desenvolvido no caso estudado, no qual se observa que 82,6% dos lotes possuem mais que um pavimento, e que 35,75% possuem três pavimentos – e a tendência é de que, dentro de alguns anos, o gabarito de quatro andares ocupe uma faixa relevante de casos (Prefeitura, 2006). De outro lado, não somente lotes edificadas em alvenaria são objeto de troca, mas também imóveis com barracos de madeira, ou ainda, construções precárias, que adquirem valor de troca e são efetivamente vendidos – a exemplo do que nos relatou um dos entrevistados, que adquiriu sua casa, por compra, quando ela ainda era desprovida de teto.

Outro aspecto do processo de compra e venda diz respeito ao pagamento do preço, no qual se verifica amplo recurso ao pagamento parcelado e sem incidência de juros e/ou correção monetária das prestações. Em geral, verificou-se que o comprador lança mão de verbas extraordinárias (em relação à remuneração mensal básica) para realizar a compra do imóvel – indenização rescisória, férias, 13º salário, além do próprio FGTS, instituído para essa finalidade. No entanto, face às normas que regem a utilização do FGTS, que impedem a sua utilização para aquisição de imóveis que não estejam devidamente matriculados e registrados no Cartório Imobiliário, verifica-se a recorrência ao “acordo de demissão” para a liberação de recursos do Fundo. Em todos os depoimentos colhidos, o próprio vendedor operou como concedente do crédito, a exemplo do que também ocorre na venda de materiais de construção, uma vez que os compradores em geral não conseguem acesso ao crédito bancário. Houve mais de um relato em que o morador até tentou obter financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF), porém, sem êxito, uma vez que não possuía bens suficientes ou hábeis a fornecer garantia do pagamento. Em dois relatos dos entrevistados, o morador informou que possuía imóvel, porém, sem matrícula no Cartório Imobiliário, o que também inviabiliza a operação junto a CEF.

4 O mesmo que *direito costumeiro*. Na doutrina, define-se como o conjunto de regras que se estabeleceram pelo costume ou pela tradição. Para que o costume seja admitido como tal, a teoria jurídica considera indispensável que se tenha fundado em uso geral e prolongado, havendo a presunção de que o consenso geral o aprovou. Assim, constituem requisitos para seu reconhecimento: (a) consistirem em fatos repetidos, de modo uniforme, por longo tempo; (b) a sua prática ser generalizada e pública; (c) serem fatos lícitos e não contrários à lei ou à ordem pública. Cumpridos esses requisitos, o costume se considera fonte formal do Direito. No caso estudado, como se trata de situação não cogitada na lei, dir-se-ia que se trata de um costume *praeter legem*. Cf. verbete respectivo in Silva (2000, p. 270).

A INTERVENIÊNCIA DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES

Um aspecto de suma importância, e que se pode indagar se não integraria o *direito consuetudinário*⁴ da favela estudada, consiste no fato de que a compra e venda de imóveis deve ser intermediada pela Associação de Moradores, isto é, a compra só seria válida e reconhecida publicamente se realizada perante o representante da Associação, via de regra o seu próprio presidente. Segundo os depoimentos colhidos, essa norma vale para todo e qualquer imóvel vendido na área da favela, “até mesmo para o mais modesto barraquinho”, e constitui um procedimento reconhecido por todos e que oferece segurança consistente na legitimação do adquirente em face de todos os moradores atuais e futuros daquela favela. Tratar-se-ia, pois, de um ato que, à luz dos costumes locais, confere eficácia *erga omnes* à compra do imóvel.

Para esse fim, a Associação criou e utiliza um documento padrão denominado Termo de Transferência de Benfeitoria, do qual consta o seguinte: declaração da venda; identificação das partes; endereço, medidas e número de cômodos do imóvel vendido; preço e condições de pagamento; data do negócio; assinatura das partes, seus cônjuges, testemunhas e, aspecto indispensável, do próprio presidente da Associação. Ou seja, trata-se de uma compra e venda feita por *instrumento particular*, porém, com uma espécie de inter-

veniência obrigatória de um terceiro, que lavra e subscreve o respectivo instrumento. A atuação da Associação guarda analogia tanto com a função do Notário, pois redige o contrato, quanto com a função do Registrador, uma vez que a Associação anota essa venda no arquivo por ela mantido, e com base no qual é possível saber quem, para a Associação, é o “proprietário” de cada imóvel da favela. À luz da legislação em vigor, tal interveniência, conquanto não seja vedada ou vista como ilícita, não seria de forma alguma obrigatória, uma vez que a Associação não é formalmente investida em qualquer função pública, muito embora, de fato, opere como uma espécie de “governo da favela”, face às funções que o próprio Estado a ela delega, o que constitui uma das múltiplas ambiguidades que marcam esses territórios. Além disso, uma vez que o vendedor não é proprietário do imóvel, este sequer dependeria de instrumento público para transferir os direitos que possui sobre o mesmo, tal como ocorre na lavratura de escritura pública.⁵ Isto somente ocorreria caso o imóvel estivesse matriculado no Registro Imobiliário, bem como se seu valor fosse igual ou superior a 30 vezes o maior salário mínimo vigente no país,⁶ conforme dispõe o art. 108 do Código Civil. A despeito de todas essas considerações, em um caso relatado nas entrevistas, o presidente da Associação teria afirmado categoricamente à entrevistada que, sem a sua assinatura, o documento de compra do imóvel não teria nenhum valor, o que, usando as categorias jurídicas, equivaleria a afirmar a nulidade do título aquisitivo do comprador. Dessa forma, fica evidenciada a particularidade das instituições, e da *sensibilidade jurídica*, desenvolvidas na favela estudada.

Abrimos aqui um pequeno parêntese, a fim de justificar as aspas que envolvem o termo *proprietário* no parágrafo anterior, parênteses que optamos por inserir no texto, e não em nota, dada a sua relevância para nossa argumentação. A partir de um olhar digamos, externo ao discurso dos envolvidos – por exemplo, à luz da legislação em vigor –, aqueles que a Associação reputa proprietários seriam, em verdade, possuidores dos imóveis, uma vez que, no caso estudado, a propriedade cabe indiscutivelmente à União e, dado que nenhum dos moradores adquiriu seu lote em face dela, nenhum deles poderia transmitir um direito que não possui. No entanto, a partir desse mesmo olhar, seria possível afirmar que os moradores agem como se fossem proprietários, isto é, exercem posse com *animus tenendi*,⁷ quiçá com *animus domini*,⁸ o que, para aquela coletividade, é suficiente para permitir que a pessoa seja reconhecida como proprietária. Por fim, pode-se afirmar, com base nos depoimentos, que os moradores da favela estudada têm consciência de que o que entendem por “proprietário”, para sua economia interna, não é o mesmo que entende o Estado, ou os não-moradores de favela. Vários depoimentos registraram com clareza a percepção de que existem critérios diferenciados para cada um dos casos, isto é, de que há regras, instituições, procedimentos e obrigações que são vigentes apenas fora da favela, não dentro, e vice-versa. Ou seja, é clara a percepção da segmentação, ou ausência de integração entre os espaços interno e externo à favela, e não parece passar despercebido aos moradores do local a existência de uma dualidade de conceitos de propriedade.

Além daquelas analogias entre instituições oficiais do Estado e *comunitárias* da favela acima indicadas, no caso estudado há mais uma analogia relevante a ser assinalada: à semelhança dos Registradores, que devem observar o chamado *princípio da continuidade registrária*, a Associação demonstra ter o idêntico cuidado de somente aceitar e reconhecer uma venda caso seja realizada por aquela pessoa que, em seus registros, consta como “dono” do imóvel, isto é, aquela pessoa que tenha previamente adquirido tal imóvel. Percebemos do depoimento do presidente da Associação que ele é bastante rigoroso nesse aspecto, já tendo se recusado a reconhecer tentativas de venda em descumprimento dessa

5 Em virtude da ausência de propriedade, as vendas de imóveis em favelas, no rigor da técnica jurídica, constituiriam contratos de Cessão de Posse, para os quais a lei não exige forma especial, o que significa que são válidos até mesmo se celebrados verbalmente.

6 Segundo informações colhidas na rede mundial de computadores, o maior salário mínimo vigente no país, no ano de 2008, era o do estado do Paraná, no valor de R\$ 548,00. Com base nisso, pode-se afirmar que, mesmo que ocorra a regularização fundiária, com a abertura de matrícula no RGI para todos os imóveis situados em determinada favela, a venda de boa parte dos imóveis nela existentes poderá continuar a ser feita sem necessidade de escritura pública. Isto porque a lei civil só a exige para imóveis vendidos a valores superiores à quantia especificada, o que correspondia, naquele ano, ao montante de R\$ 16.440,00.

7 Vontade ou intenção de ter e de possuir um bem, agindo em relação a ele do mesmo modo que o legítimo dono procederá, como se fosse o próprio dono. Também designada por *affectio tenendi* (Silva, 2000).

8 Vontade ou intenção de ser dono; intenção de ter e de possuir um bem como dono (Silva, 2000).

norma. Os depoimentos colhidos ainda não permitem fornecer uma explicação segura sobre quais fatores teriam determinado essa similitude de procedimentos, que a princípio surpreende o pesquisador na medida em que não consta que os presidentes da Associação tenham qualquer formação em Direito Registrário.

Uma hipótese mais rudimentar diria que tal semelhança se deve ao fato de ser uma espécie de *necessidade lógica* e/ou uma *necessidade operacional*, isto é, seria uma norma que decorre do bom senso na administração dos negócios imobiliários, sem o qual esta perderia a sua racionalidade. Outra hipótese, que a princípio nos parece ser mais digna de uma investigação séria e aprimorada, diria que tal fato constituiria um indicador da comunicação discreta e imperceptível, que estaria em curso há algum tempo (isto é, não haveria nada de “novo” nisso) entre os costumes vigentes na favela e os rituais e procedimentos legais definidos pelo Estado. Em outras palavras, a despeito dos inegáveis processos de segregação sócioespacial, tal fator não é impeditivo para que haja certo intercâmbio e/ou apropriação de instituições oficiais do Estado por parte das coletividades favelizadas. Estas, à medida que as suas organizações internas se institucionalizam, estariam mais propensas a absorver, de maneira parcial e fragmentária, algumas técnicas e instrumentos de administração da vida coletiva desenvolvidos no núcleo da sociedade nacional, plenamente vigentes em suas regiões não segregadas. O próprio *nomen* conferido ao documento lavrado pela Associação (*Termo de Transferência de Benfeitoria*) revela algum nível de incorporação da técnica jurídica ao se referir à benfeitoria, e não ao solo, como objeto da venda, pois o solo não é de propriedade do vendedor – logo, este não poderia aliená-lo, ao contrário da construção.

Tal hipótese implica em afirmar que 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, crítica que tem na obra de Francisco de Oliveira (Oliveira, 1988) uma de suas clássicas sínteses e referência teórica obrigatória. Implica, ainda, em afirmar uma determinada via, ou estratégia (talvez não rigorosamente consciente) de exercício da cidadania pelos segmentos sociais favelizados, que através da apropriação fragmentária das instituições do Estado buscaria legitimar, interna e externamente, as suas próprias instituições.

O PREÇO DA INTERMEDIÇÃO

Outro aspecto relevante, da intermediação da Associação na compra e venda de imóveis no caso estudado, consiste no fato de que essa intermediação não é gratuita, e que há um preço a ser suportado pelo comprador, de maneira também análoga aos custos de lavratura de escritura e de registro, nos casos de compra de imóveis matriculados no Cartório Imobiliário. No *Termo de Transferência de Benfeitoria* figura uma cláusula segundo a qual, em qualquer venda de imóvel situado na favela, o vendedor deverá arcar com o pagamento de um percentual sobre o valor de venda, em favor da Associação, a título de doação. Esse ônus, no entanto, é sistematicamente transferido ao comprador, tal como ocorre com os emolumentos cartorários e tributos incidentes sobre a venda de imóveis regularizados. Na mesma cláusula aparece a menção de que tal cobrança se fundamenta nos “Direitos do Costume”. Ressalte-se que tal cláusula figura abaixo, e após a assinatura das partes, o que seria algo inadequado segundo as técnicas usuais de redação contratual.

O documento padrão utilizado pela Associação sugere que o percentual cobrado não é fixo, igual para todos os casos, mas pode variar. Isto porque, na cláusula em questão, figura um campo em branco no contrato-modelo que deve ser preenchido com o percen-

tual efetivamente cobrado em cada caso concreto, o que provavelmente é feito pelo presidente da Associação. Tal variação é corroborada pelas entrevistas realizadas, que se referem a pagamentos entre 2 e 5%, feitos nos seus respectivos casos. Pelas informações disponíveis, a variação no percentual se deve a diversas circunstâncias, tais como valor do imóvel, metragem do mesmo (alguns entrevistados relataram que um funcionário da Associação fez medição do imóvel antes da venda ser efetivada) ou até mesmo o poder de barganha das partes. Esta última variável foi claramente explicitada no seguinte depoimento, que, por sinal, permite que sejam levantadas diversas questões, a título de exercício analítico:

Eu acho um absurdo você pagar um preço de cartório para botar uma casa no seu nome. Do valor da casa você paga 10%. Eu comprei minha casa por R\$ 6 mil e falei para ele que foi R\$ 4 mil para eu poder pagar R\$ 400,00. Ele (se refere a alguém da Associação, que faz as transferências dos imóveis, possivelmente o próprio presidente) vai lá no computador, muda o nome do dono, põe o seu nome, você assina, o dono assina e pronto, aí você paga. Ele falou: “tem que pagar R\$ 200,00”. Eu falei que não tinha esse dinheiro, de onde que eu vou tirar R\$ 200,00? Ele perguntou: “quanto você pode me dar?” Eu falei “R\$ 50,00”. Ele disse: “não, então R\$ 100,00”. Aí eu perguntei se não dava para passar aquele documento lá em casa, porque só ia gastar uma folha. Ele disse que não era pela folha, mas que tinha que constar na Prefeitura que é outra pessoa que mora. Eu falei: “todas as casas têm registro na Prefeitura?”. Ele disse: “todas não, mas a maioria tem; você não quer a sua casa legalizada?”. Eu falei: “quero”. E ele: “então?”. Eu falei: “eu vou ver se eu posso pagar R\$ 200,00”. Eu falei com meu marido e ele disse para pagar os R\$ 100,00, que ele não queria confusão. Eu paguei R\$ 50,00 no dia que ele passou o papel e deixei os outros R\$ 50,00 para pagar no outro mês, porque nem eu nem ninguém tem condição de pagar tudo de uma vez. Ele não assinou o papel e falou: “só assino quando me pagar os outros R\$ 50,00”. Ele só assinou depois que eu paguei os outros R\$ 50,00. Ele me deu o papel, mas falou que sem a assinatura dele aquele papel não valia nada. Quando eu estava com os outros R\$ 50,00, eu fui lá, paguei e ele assinou. Meu marido falou: “esse dinheiro não vai nem para a Associação, não vai nem para ele comprar lâmpada para colocar nos postes, porque isso é serviço da Prefeitura”. Se eles vão receber algum dinheiro, não custava nada eles comprarem as lâmpadas e falarem com o pessoal que trabalha na Associação para eles mesmos trocarem, porque eles têm aquelas escadas e não precisam ir na Prefeitura.

Observe-se, primeiramente, que os moradores lançam mão de diversos recursos a fim de minimizar os custos da transação. No excerto acima, a entrevistada não somente declara um valor de compra menor do que aquele efetivamente avençado com o vendedor – expediente que também foi noticiado por outros entrevistados, sendo o valor declarado, em média, 33% menor do que o real – como também força a Associação a aceitar redução e parcelamento do preço da intermediação. Além desses *instrumentos* de redução dos custos, um entrevistado declarou não ter realizado a compra com a intermediação da Associação, realizando-a diretamente com o vendedor, sem submetê-la ao processo habitual de legitimação pela Associação, na qual seu imóvel ainda figura em nome do vendedor, conforme transcrição abaixo:

Quando eu comprei uma casa lá na Rua 50, eu paguei R\$ 15 mil. A moça lá da Associação queria 500 contos para passar para o meu nome, aí eu não passei ué (os outros entrevistados riem). Eu ainda estou com o documento do rapaz que me vendeu, eu peguei o documento,

e depois eu vou lá no cartório, vou fazer um... entendeu? ... bonitinho, lá em casa no computador e vou levar no cartório para mim autenticar isso. Pô, pagar 500 contos...

Pergunto: “Então você não registrou na Associação?”

Está no nome do outro cara, ele registrou.

Pergunto: “E o cara já foi embora?”

Ele ainda mora lá no morro. Está por perto. Qualquer hora eu vou chamar ele para a gente trocar uma pedra, aí nós vamos lá e...

Pergunto: “E não te dá problema não ter feito isso na Associação? Não traz risco?”

Até agora não deu nada.

Os depoimentos acima deixam nítida a racionalidade do *homo aeconomicus*, tal como já amplamente verificado nos estudos sobre a evasão tributária, que se vê sobremaneira alimentada em função da situação de baixa renda, amplamente presente no caso estudado, uma vez que 63,08% dos titulares de imóveis declararam perceber renda mensal igual ou inferior a três salários mínimos, sendo que é expressivo o percentual na faixa 0-1 SM (27%). (Prefeitura, 2006)

De outro lado, pode-se verificar que se a legitimidade da intermediação da Associação não é questionada em princípio, pode passar a ser em função de circunstâncias como o seu custo, ou mesmo os serviços prestados em retorno aos recursos arrecadados coletivamente. A relação entre os moradores da favela e a Associação, nesse caso, assume forte analogia com o modo como os contribuintes se relacionam com o Estado-Fisco. Com relação a esse ponto, chama atenção a maneira como o representante da Associação justifica a cobrança da “taxa” de transferência do imóvel. O argumento aparenta conter certa ambiguidade, podendo tanto dar a entender que, mediante tal pagamento, a Associação se encarregará de promover a regularização do imóvel junto à Prefeitura, como que, diversamente, constitui condição necessária a uma futura regularização a ser feita pela Prefeitura, ou ainda, que cumprido o procedimento da Associação, a propriedade estará efetivamente regularizada. Em qualquer dos casos, no entanto, se abre mão de justificar a cobrança em função não somente dos serviços como do reconhecimento coletivo, que somente a validação da compra junto à Associação pode oferecer. Bem ou mal, a Associação tem a oferecer aos moradores da favela um grau de segurança da posse que o próprio Estado é incapaz de oferecer. Queira ou não, a Associação detém um poder e uma legitimidade dentro da favela, que somente é contrastado pelo poder dos grupos armados nela existentes, e os seus registros e seu ativo envolvimento certamente serão indispensáveis aos trabalhos de regularização realizados pelo Poder Público. Tais fatores, em tese suficientes para justificar a cobrança, não são acionados no exemplo acima reproduzido, o que constitui elemento importante na reconstrução da maneira como moradores e lideranças da favela representam a instituição *Associação de Moradores* e seu papel no seio dessa coletividade.

O fato de alguns poucos moradores, segundo percebemos na pesquisa realizada até aqui, não fazerem a venda do imóvel perante a Associação mostra como pode haver informalidade mesmo no interior de um sistema informal. Seria o que, grosso modo, provisoriamente, e à falta de categorias mais consistentes e satisfatórias, podemos chamar de *informalidade dentro da informalidade*. No caso estudado, salvo poucas exceções, toda a massa de transações envolvendo imóveis se desenrola sem que se cogite submetê-las aos procedimentos de escritura e registro criados pelo Estado, até porque esta última seria impossível na ausência de regularização fundiária. De fato, vigora o processo de chancela, reconhecimento, validação ou legitimação perante a Associação de Moradores, cuja interme-

dição não pode deixar de ser vista como a formalidade instituída pelos costumes estabelecidos naquela parcela da sociedade, válida e exigível específica e unicamente para os imóveis situados em sua “jurisdição”. Ora, nos depoimentos acima reproduzidos, observamos que mesmo esta formalidade, de origem interna à favela, é evitada, driblada ou minimizada por alguns agentes que operam nesse universo e que continuam a agir em busca de formas livres de quaisquer intermediações, mais simples e menos onerosas, a fim de realizar os negócios de seu interesse. Trata-se de formalidade não estabelecida pelo Estado, mas sim pelos usos e costumes daquele próprio microcosmo, porém, mesmo estes, quando necessários, são burlados pelos que neles atuam. Assim, a *informalidade dentro da informalidade* constituiria um processo de natureza socioeconômica por meio do qual os agentes desenvolveriam sucessivos meios de se furtarem aos controles burocráticos e mecanismos de formalização estabelecidos, mesmo aqueles supostamente mais simples, mais próximos e mais legítimos. Ela consistiria, assim, em uma eterna capacidade de se constituírem procedimentos oficiosos, subterrâneos, paralelos e ocultos aos mecanismos institucionalizados para controlar a vida social, mesmo que estes nada tenham a ver com o Estado. Ou seja, a informalidade não se reduz estritamente à fuga dos controles e formalidades de origem estatal, não se constitui em um processo relacionado à presença e ação da burocracia estatal, e parece ser relativamente indiferente à matriz dessas formalidades.

Também merece atenção outra nuance presente no relato da discussão entre Associação e um morador em torno do *quantum* da taxa de transferência do imóvel. De um lado, a Associação teria aceitado, de imediato e sem contestação, a barganha em torno do preço a ser cobrado por sua intermediação, assumindo tacitamente que se tratava de um valor “barganhável”, não sujeito a critérios estritamente objetivos. De outro, a posição conciliadora do marido da entrevistada, que “põe panos quentes” no conflito de interesses com a Associação, assumindo que o seu recrudescimento seria o mal maior a ser evitado, aceitando pagar uma quantia que, mesmo parecendo excessiva, de imediato colocaria um fim ao caso. Os dois lados mostram-se dispostos a fazer concessões, até certo limite, revelando um modo de administração do conflito que se, de um lado, não cede inteiramente à vontade da outra parte, de outro, não trata seus próprios interesses como direitos irrenunciáveis e indisponíveis. Teríamos, talvez, uma postura com certo grau de flexibilidade e de conformismo, que possivelmente se baseia na percepção realista da virtual inviabilidade de exigência estrita do que talvez constituíssem seus direitos, até porque estes não seriam nítidos o suficiente para conferir força e poder de convencimento à sua arguição. O que dá à Associação o direito de cobrar aquele valor? O que dá ao morador o direito de contestá-lo se ele seria cobrado de todos os que estão na mesma situação? Na medida em que a resposta a essas questões não emerge com clareza, a esfera do direito fica embaçada, tanto que nenhuma das partes verbaliza algo nesse sentido, sendo fatalmente remetidas ao plano da negociação, cujo desfecho seria bastante incerto e que poderia mesmo gerar tratamentos diferenciados a situações assemelhadas. Essa possibilidade, por sua vez, pode comprometer a legitimidade dos procedimentos geridos pela Associação perante o conjunto dos moradores.

A INSEGURANÇA DO COMPRADOR EM SEUS DIREITOS

As entrevistas realizadas revelaram, ainda, a ocorrência de um incidente consistente na desistência por parte do vendedor, de maneira repentina e imotivada, de uma venda já concluída. Tal caso foi narrado da seguinte forma pela depoente:

Passei dois anos numa casa; depois passei para outra que a gente pretendia comprar, até paguei a entrada e depois o moço não quis, quis desfazer o negócio. Ele falou que não queria mais vender, nós não podíamos ficar lá. Aí eu passei para a minha atual. Ele ficou insistindo para a gente comprar, que a casa era boa... Meu marido falou que não ia ter dinheiro para pagar na hora e ele dizia que esperava ele ir pagando aos poucos, dava uma entrada e podia ir morar na casa. Meu marido deu R\$ 2 mil a ele, a casa era R\$ 6 mil, para ficar pagando o restante aos poucos. Quando foi em dezembro, meu marido ia pagar mais R\$ 1 mil a ele com o 13º, aí ele falou que não queria mais. A gente só tinha falado de boca, ninguém assinou papel nem nada, aí pronto, o gato comeu... Aí a parte que a gente pagou ele devolveu, e a gente ficou pagando aluguel.

Pergunto: “Por que vocês acham que ele desistiu?”

Não sei. Depois a irmã dele ficou com a casa, não sei se foi porque a irmã pediu a ele a casa; ela andava comprando casa. Na realidade, ele só falou que não queria. Daí a gente ficou morando e, dali a uns seis meses, ele falou que queria a casa e que me dava 15 dias para desocupar. Eu falei que só saía quando arrumasse uma outra casa, que não tinha 15 dias, não tinha um mês, não tinha nada, o meu aluguel está em dia, o meu mês está pago e você não tem o direito de fazer isso. Meu marido, que não gosta de arrumar confusão com ninguém, chegou a dizer “deixa”, e eu disse: “deixa nada, o senhor nem volte daqui a 15 dias; quando eu desocupar a casa eu levo a chave para o senhor”. E ele não voltou. Eu fiquei igual a uma maluca procurando casa. Conheci todos os becos da favela. Uma amiga minha que me falou dessa casa onde estou morando agora. Ficamos três anos e alguns meses pagando aluguel e depois que fomos comprar.

Pergunto: “Nessa tentativa de compra, não chegaram a pensar em fazer um contrato escrito?”

Não, porque ele já era conhecido do meu marido há muitos anos, desde 1993, e meu marido confiou, achou que não ia acontecer nada. Ele devolveu o dinheiro, mas ficamos muito chateados com ele. Na hora ficamos muito chateados, mas depois passou.

A partir da perspectiva da legislação em vigor, o casal comprador da casa não poderia ser compelido a desfazer o negócio, salvo se essa possibilidade tivesse sido expressamente acordada antes, uma vez que o comprador já havia iniciado o pagamento e, inclusive, recebido o imóvel objeto da compra, ou seja, tratava-se de ato jurídico perfeito, encontrando-se o contrato em franca etapa de cumprimento. O fato de ter sido ajustado verbalmente em nada o prejudica, ao menos na linha de princípio, uma vez que a lei admite, nesse e em vários outros casos, o contrato verbal.⁹ Ainda dessa perspectiva, seria lícito que, além da devolução do que pagou, monetariamente corrigido, exigisse do vendedor uma indenização a título de perdas e danos, já que tratava-se de uma ruptura sem motivo que a lei considere justo, bem como tal ruptura trouxe ao comprador o ônus de arcar com aluguéis, procurar outro imóvel e fazer sua mudança, o que não ocorreria se o negócio fosse mantido. Ao invés disso, os compradores, bem ou mal, aceitaram o desfazimento exigido pelo vendedor de maneira arbitrária. Não lhes é vedado por lei assim agirem, uma vez que qualquer contrato bilateral entre particulares pode ser revogado por mútuo acordo dos contratantes, pelo que o ato de revogação, nos termos em que foi combinado, também pode ser classificado, à luz da lei civil, como um ato válido. No entanto, o aspecto relevante a ser aqui ressaltado é o de que, à semelhança do conflito em torno da “taxa” cobrada pela Associação – por sinal, nos dois casos trata-se do mesmo casal –, a dimensão jurídica do caso – isto é, os direitos que porventura pudessem ter, naquela situação – não constitui o aspecto determinante das decisões tomadas pelos in-

⁹ Por exemplo, no caso do contrato de locação, quer de bens móveis quer de imóveis, prevalece a mesma regra.

teressados, pouco ou nada interferindo na administração que fizeram do conflito de interesses. Em suma, trata-se de uma dimensão praticamente alheia à maneira como as partes conduzem o caso.

O fato de se tratar de um contrato verbal, a julgar pelas palavras expressas da entrevistada, levou as partes a crerem que o mesmo poderia ser desfeito a qualquer momento. Porém, esta não nos parece ser a única variável que determinou essa consideração. Levando-se em conta vários elementos dispersos no conjunto dos depoimentos colhidos, provavelmente também contribuiu para essa consideração o fato de se tratar de uma compra de imóvel dentro da favela, onde, segundo vários dentre os entrevistados, não vigoram as leis que valem fora dela. Tal situação se veria, ainda, agravada pelo fato de a compra ter sido feita a um conhecido de longa data dos compradores, o que faz com que as relações pessoais entre as partes se imiscuem na relação de compra e venda, pondo por terra uma das máximas que exprimem a racionalidade da economia de mercado, segundo a qual “amigos, amigos; negócios, à parte”. Se estiver correta a consideração dos entrevistados que aponta para a clivagem de regras do *asfalto*, ou da *cidade*, e da *favela*, o comportamento desse casal, diante de idêntica situação, provavelmente seria diverso, caso tivessem atravessado a avenida que passa em frente à favela em que residem, a fim de adquirir imóvel nos conjuntos habitacionais existentes no entorno dela. Trata-se de uma instigante hipótese, ainda a ser devidamente tratada na pesquisa que ora desenvolvemos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, levantamos alguns problemas e situações relativas ao processo de compra e venda de imóveis na favela que elegemos como caso de referência de nossa pesquisa. De um lado, trata-se de um fato social que merece ser mais bem conhecido em função da crescente relevância que tem assumido, uma vez que várias pesquisas e trabalhos jornalísticos recentes têm apontado para a acentuada mercantilização do acesso a terra nas favelas. De outro lado, trata-se de um fato que se articula com nossa proposta de pesquisa na medida em que constitui um cenário privilegiado no qual pode ser captada a experiência jurídica em curso nas favelas. Desse cenário podem ser recolhidos elementos que contribuam para o esclarecimento das questões que movem nossa pesquisa, isto é, saber qual conjunto de normas de fato vigora nesses territórios e, a partir disso, avaliar quais transformações estariam acontecendo, ou não, no *direito vivo nas favelas*, especialmente no tocante às suas eventuais clivagens para com o *direito da cidade*.

O cenário que nos serviu de base no presente trabalho possui a peculiaridade de constituir uma relação que, à luz da legislação em vigor, poderia ser classificada como uma relação de *direito privado*, não envolvendo a figura do Estado, mas referindo-se à coordenação de interesses particulares. Ela se difere do cenário oferecido, por exemplo, pelo chamado *direito de construir*, em que se coloca a questão das limitações que o Estado impõe ao exercício da atividade edificadora pelos particulares. No entanto, acreditamos que isto em nada retira a sua relevância, uma vez que uma parcela decisiva das questões que levantamos é jogada em relações, ou situações, de natureza privada. A atuação do Estado, em muitas circunstâncias, representa uma tentativa de minimizar e corrigir os efeitos negativos da negação de direitos que se realiza na esfera privada.

Os dados revelados por nossa pesquisa empírica parecem reforçar a tese de que as ordens jurídicas *estatal* e *favelar* se encontram em um contínuo e conflituoso processo de

diálogo, havendo diversas formas em que uma é condicionada pela outra, ou em que uma se constitui recorrendo à incorporação de elementos originários da outra. Vemos nesse processo um capítulo dos conflitos sociais mais amplos, próprios de sociedades capitalistas periféricas como a brasileira. Tratar dessas ordens jurídicas constitui nada mais do que um ângulo para observar 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 sobre o objeto estudado, perspectiva da qual procuramos nos distanciar, em que pese, ao que nos parece, ela ter sido adotada em determinados momentos por alguns dos autores citados no presente trabalho – a exemplo de O'Donnell (1990) e Santos (1977; 1980). Pode-se afirmar, portanto, que estamos diante de uma *juridificação híbrida*, isto é, trata-se não de uma *outra* ordem, inteiramente diversa e apartada da oficial – ou ainda, de uma ordem necessariamente em déficit perante a oficial – mas de uma ordem jurídica construída no embate, no diálogo, na contradição com aquela posta pelo Estado.

O fato de recusarmos tal *dualismo metodológico* não deve ser confundido com uma suposta negativa do reconhecimento da situação de subordinação à qual as coletividades favelizadas se encontram submetidas, posto que a comunicação e os fluxos existentes entre ambas essas ordens é profundamente desigual. Talvez signifique, diversamente, o abandono da noção de *exclusão* como ferramenta explicativa dos processos sob análise – o que deliberadamente ocorreu no presente trabalho –, uma vez que nossa interpretação caminha na perspectiva da *integração subordinada*, que nos parece mais acertada e fértil ao trabalho analítico. A opção que fizemos apresentaria a vantagem de levar em conta a série de equipamentos e serviços públicos que chegaram à favela, além da própria institucionalidade que analisamos nesse trabalho, que culmina com o advento das Políticas de Regularização. Esse conjunto de fatores seria determinante de dinâmicas novas e mais complexas do que as tradicionais noções de exclusão e de segregação podem comportar. Também significa que recusamos uma perspectiva moral na abordagem das duas ordens, que promove a associação intrínseca de virtudes positivas a uma delas e negativas a 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 oficial.

O dualismo metodológico que ora criticamos parece comparecer nos 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 *áreas cinzentas*. Na verdade, este é um problema que diz respeito ao conjunto da cidade e ao Direito Urbanístico de modo geral, e que tem sido historicamente marcado pela crônica falta de efetividade. Preferimos afirmar que o sistema legal, de maneira geral, apresenta graduações em sua efetividade ao longo do tempo e do espaço social como um todo, e que, em função de diversas circunstâncias, não se reduzem de maneira alguma aos (mal) denominados “territórios de exceção”.

Nesse sentido, uma das hipóteses com as quais trabalhamos é a de que a grande diferença que marca a ordem jurídica nos distintos espaços sociais seja de natureza ideológica, e não empírica. Isto é, seria bastante difundida socialmente a imagem das favelas como regiões essencialmente anômicas, isto é, espaços “sem lei nem ordem”. Essa visão seria compartilhada em certa medida pelos próprios favelados, conforme demonstram as entrevistas aludidas neste trabalho. Em que pese os próprios moradores das favelas fazerem distinções rígidas entre as normas que valem dentro e fora da favela, o fato é que o espa-

ço da favela parece ser amplamente regulado – inclusive se observa a presença relevante de diversas instituições oficiais, e em alguns casos, de maneira surpreendente. É o que vemos no caso exemplar da absorção, pela Associação de Moradores, do princípio da continuidade registrária, que a nosso ver constituiria a “ponta do *iceberg*” de um processo de socialização das instituições oficiais, que discretamente vai introduzindo-as no senso comum e nos procedimentos mais comezinhos. Por mais que algumas dinâmicas sociais sejam efetivamente duais, tal aspecto não pode ser transportado de forma acrítica para o plano da teoria social, de forma a determinar a aceitação do dualismo metodológico, o que comprometeria os resultados analíticos.

O que deve ser objeto de atenção do pesquisador é, em primeiro lugar, o fato de que as soluções de força, por vezes arbitrárias e ao arrepio dos direitos que o sistema legal oficialmente reconhece, constituem um componente presente e relevante nas relações sociais estudadas em nosso caso. Isto é, as relações jurídicas seriam marcadas por três determinações distintas: a) os usos e costumes locais, estabelecidos em processos de negociação; b) as apropriações do sistema legal estatal; c) as imposições e/ou soluções arbitrárias na solução de litígios, que exibem o aspecto de violência latente, presente nas relações sociais de maneira geral. Uma das questões para pesquisa futura, que se coloca a partir do advento dos programas de regularização em favelas como aquela que adotamos como caso de referência, consistirá em saber que impacto esses programas estão produzindo sobre as três determinantes que acabamos de citar.

Dentre os elementos acima enunciados, aquele relativo ao Direito Consuetudinário é merecedor de reflexões mais específicas por parte da pesquisa jurídica que, desde a hegemonia do Direito Legislado constituída a partir do movimento das codificações, pouco tem se dedicado a ele – crítica que comparece já na obra original de Eugen Ehrlich, datada da primeira década do século 20. Merece destaque o fato de que os líderes das Associações de Moradores buscam no Direito dos Costumes o fundamento de legitimidade e de juridicidade da intermediação das vendas de imóveis pela Associação, e da respectiva cobrança de uma “taxa” em favor dela, a ser custeada por uma das partes da venda. Este argumento, de maneira geral, apresenta alguns riscos, tais como: 1) classificar como Direito e, logo, naturalizar e trivializar, práticas que são ilegais; 2) diminuir os direitos que as pessoas possuem à luz da legislação (não são apenas costumes; não precisamos recorrer a essa categoria, sob pena de recairmos na perspectiva do *déficit de juridicidade*, já criticada); 3) não dar conta do híbrido da situação em que se é titular de direitos apesar da ilegalidade que possa existir na apropriação da terra, na realização de edificações, no não-pagamento de impostos e taxas, etc. Essa constitui uma das questões a serem elucidadas na pesquisa futura, qual seja, se a institucionalidade e os rituais encontrados na prática dos moradores de favelas podem ser classificados no âmbito do Direito Consuetudinário, bem como quais as implicações teóricas e práticas de as Associações de Moradores já recorrerem a tal classificação.

Em segundo lugar, deve ser ressaltada a importância da análise e interpretação, à luz do Direito oficial vigente, das relações jurídicas travadas no âmbito das favelas. Os contratos de compra e venda de imóveis nas favelas, mesmo que não transfiram propriedade, entendida enquanto Direito Real (no sentido técnico-jurídico da expressão), geram, à luz da própria ordem estabelecida, direitos de natureza Obrigacional (decorrentes quer do contrato, quer da realização de acessões e benfeitorias) e de natureza Possessória, tal como demonstrado no trabalho. Assim, os contratantes são sujeitos de diversos direitos reconhecidos pela ordem jurídica oficial, alguns deles em processo de amplo fortalecimento

na legislação, na teoria e na jurisprudência, havendo argumentos jurídicos para sustentá-los e veiculá-los em juízo. Em suma, dos negócios jurídicos realizados nas favelas decorrem diversas implicações jurídicas da ordem do Direito oficial, não constituindo um tema que deva ficar relegado a um ambíguo plano *pára* ou *extra-estatal*. O problema concreto reside no não-reconhecimento claro disso por parte do Judiciário e mesmo pela literatura jurídica, o que constitui elemento que reforça os obstáculos objetivos existentes ao exercício pleno dos direitos por parte dos moradores de favelas, especialmente a aludida visão das favelas como regiões anômicas.

Não obstante esses obstáculos, o exercício de reconhecimento das implicações jurídicas atuais dos negócios ora em curso nas favelas constitui, em nosso ponto de vista, 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 objeto de segregação socioespacial. Julgamos que, até o presente momento, tal exercício foi pouco realizado (aquém do que seria necessário), sendo esse mais um dos efeitos da barreira ideológica de natureza dualista à qual nos referimos anteriormente – que atira de forma acrítica a quase totalidade das relações e negócios jurídicos realizados entre pobres no terreno da extralegalidade –, reproduzindo aquilo que Boaventura Santos (1980) denominou “ilegalidade existencial”. Esta seria, provavelmente, uma das grandes barreiras para que se possa configurar a almejada integração, que configuraria a vigência do Estado de Direito no espaço das favelas.

Alex Ferreira Magalhães

é advogado, especialista em Sociologia Urbana, mestre em Direito da Cidade e doutorando em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ.

E-mail: alexmagalhaes@terra.com.br

Artigo recebido em junho de 2009 e aprovado para publicação em agosto de 2009.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSIN, B. M. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR / FASE, 1997.
- CARVALHO, E. G. O negócio da terra. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 1991. Dissertação submetida ao IPPUR para obtenção do título de mestre em Planejamento Urbano e Regional.
- EHRlich, E. *Fundamentos de Sociologia do Direito*. Brasília: UnB, 1986.
- O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 51, pp. 37-61, jul., 1998.
- _____. Teoria democrática e política comparada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999, pp. 577-654.
- OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 6. ed. Petrópolis: Vozes/Cebrap, 1988.
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Habitação; AGRAR. Regularização urbanística, administrativa e fundiária dos imóveis da área denominada [...] – Ilha do Governador: relatório final. Rio de Janeiro: agosto / 2006. 55p.
- SANTOS, B. S. Notas sobre a história jurídico-social de *Pasárgada*. In: SOUTO, C.; FALCÃO, J. *Sociologia e Direito: textos básicos de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Pioneira, 1980. pp. 109-117.
- _____. *O discurso e o poder: ensaio sobre a Sociologia da retórica Jurídica*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1988.

_____. O Estado, o Direito e a questão urbana. In: FALCÃO, J. A. (org.). *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1977a, pp. 1-77.

_____. The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada. *Law and society review*. Malden (Massachussets, EUA), v. 12, n. 1, pp. 5-126, Outono, 1977b.

SILVA, P. *Vocabulário Jurídico*, 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SOUSA JR, J. G. (Org.). *O Direito achado na rua*. Brasília: UnB, 1988.

A B S T R A C T *This paper consists of a discussion on the particularities of State's attitude towards the slums in Rio de Janeiro, focused on the case of the so called Legislative State, which is materialized into the creation of abstract and general rules and also through departments and procedures implemented in order to make the legislation effective. At a starting point, analysis of some interviews is provided. These interviews were developed in 2008 with dwellers of a slum which has been receiving public works of urbanization and land regularization in order to provide its urban integration. These interviews aimed to realize which rules have actually been working within the slum area, especially the rules related to neighborhood, the use of the land and building matters. Likewise, this research aimed at discovering something about the rules sources, i.e., if they would derive from the State Legislation, or from dwellers' creation (a "community based law"), or from any other process, as a gathering of both of them. Grounded in such information set, it is desired to develop a theoretical discussion on the nature of these rules, on its social meanings, especially regarded to its space regulation qualities, as well as on social and spatial effects of land regularization politics.*

K E Y W O R D S *Slums; slums' law; land regularization; legislative state; legal pluralism; community based law.*