

**Título do capítulo**

CAPÍTULO 6 – O DIREITO DA FAVELA: REGULAÇÕES, AGENTES, LUTAS E CONFLITOS

**Autor e expositor**

Alex Magalhães

**DOI**

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-063-9/capitulo6>

**Título do livro**

BRASIL POPULAR, CIRCUITOS DA ECONOMIA URBANA E POLÍTICAS PÚBLICAS

**Organizadores**

Renato Balbim  
Mônica Arroyo  
Cristine Santiago

**Volume**

-

**Série**

-

**Cidade**

Brasília

**Editora**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ano**

2024

**Edição**

-

**ISBN**

978-65-5635-063-9

**DOI**

<http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-063-9>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## O DIREITO DA FAVELA: REGULAÇÕES, AGENTES, LUTAS E CONFLITOS<sup>1</sup>

### **Autor e expositor**

Alex Magalhães

### **Audiência e debatedores**

Carolina Pupo

Cleandro Krause

Cristine Santiago

Fabio Contel

Mônica Arroyo

Renato Balbim

### **1 APRESENTAÇÃO**

Trata-se da quarta reunião temática do Grupo de Trabalho Brasil Popular, Circuitos da Economia Urbana e Política Pública, fruto de um esforço conjunto entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental (Laboplan), da Universidade de São Paulo (USP).

Nesse quarto encontro foi proposta uma exposição seguida de discussão sobre a temática do pluralismo jurídico presente no tecido urbano, particularmente o direito da favela e como este se relaciona com as normas jurídicas do Estado. Este pluralismo também foi discutido à luz da teoria dos circuitos de Milton Santos.

Os diálogos deste capítulo apresentam complexidades na concepção e implementação de políticas que viabilizem a emancipação das populações nos territórios, particularmente nas possíveis abordagens das distintas normativas existentes em territórios periféricos onde as normas do Estado não chegam, ou não são capazes de lidar com as questões ali presentes. Novamente foi possível observar diversos pontos de conexão com os encontros anteriores.

---

1. Este texto consiste em um relato baseado na transcrição de reunião realizada em 25 de julho de 2022. Preservaram-se ao máximo as falas originais, a fim de manter-se a riqueza da exposição e do debate.

## 2 EXPOSIÇÃO

*Alex Magalhães:* É um prazer enorme estar em espaços de interlocução como este, são sempre pedras preciosas que vamos colhendo no caminho. A conexão com a obra do Milton Santos é um atrativo, já que na minha formação no nível de doutorado fui aluno da professora Ana Clara Torres Ribeiro, uma das grandes conhecedoras e divulgadoras, talvez atualizadoras, da obra do Milton Santos, a quem ela sempre se referia nas aulas e sempre com notas muito vivas a respeito do pensamento dele e de sua produção.

Como vim me aproximar e me envolver com esses debates que o grupo aqui está fazendo? Posso dizer que, ainda no meu período de faculdade, tive uma experiência de trabalho voluntário na Pastoral de Favelas do Rio de Janeiro, que é um ícone na história da cidade, na resistência contra as remoções. É uma organização com uma larga experiência de fortalecimento das organizações de base, que desde a sua origem nunca foi uma organização que primou pelo trabalho catequético, no sentido mais *interna corporis* da igreja católica, mas ia muito além disso, pensando o trabalho pastoral naquela perspectiva da teologia da libertação, que foi tão trabalhada em vários congressos episcopais latino-americanos. Os ativistas que ela formou ajudaram a fortalecer essas redes entre movimentos sociais, movimentos populares e de base, que são um dos berços dos movimentos que a gente pode chamar de esquerda no Brasil. Tem um braço sindical, tem um braço estudantil e tem um braço de movimentos populares também, igualmente importantes.

Então essa foi uma das minhas primeiras escolas e que me aproximou da questão da pobreza, da marginalização social, da desigualdade, enfim, das opressões e violências que marcam o mundo, especialmente as cidades. Disso evoluiu para um estágio na Fundação Bento Rubião, que na época se chamava Centro de Defesa de Direitos Humanos Bento Rubião, onde atuei como advogado durante sete anos (1989-1996), num trabalho que primeiramente era de defesa diante de ações judiciais de remoção, as temíveis ações de reintegração de posse e as suas também terríveis liminares, sempre com requintes de crueldade e de violência institucional muito acentuados, então era uma tentativa de fazer a resistência pela via institucional e judicial, em particular. Era um trabalho que foi evoluindo, foi amadurecendo, para pensar além dessa atuação que sempre chamávamos de *emergencial*, o “pronto-socorro” das favelas – ao lado disso começamos a pensar o trabalho que chamávamos de *preventivo*, e, enfim, talvez hoje em dia ninguém chame dessa forma, mas lá na década de 1980 era assim que se enquadrava, que é justamente o trabalho de fortalecimento das organizações para viabilizar ações coletivas, iniciativas coletivas capazes de produzir melhorias na qualidade de vida, no território.

Aí vem todo o processo de construção de cooperativas, de associações, de elaboração de projetos de desenvolvimento local, que potencializasse aquelas

forças que já emergiam com as experiências de mutirão, depois mutirão remunerado, que no Rio de Janeiro foram muito presentes e que em muitas favelas é o que responde pela construção inicial do espaço urbanizado. São iniciativas dessa natureza, mais ou menos espontâneas, que geraram todo um aprimoramento dos processos *autoconstrutivos*, que é uma categoria que gosto muito de usar e passei até a usar mais desde que eu descobri que o John Turner tem um livro com esse título (Turner, 2018), que eu só encontrei na Europa, nunca encontrei no Brasil. Está em espanhol, creio que nem existe em português. Mas é um livro que canso de usar e dar para os alunos lerem, para a gente pensar nesse conceito e, com isso, pensar no repertório conceitual mais adequado para participarmos, interferirmos, nessas ações que visam emancipar esses territórios ou, enfim, contribuir para que haja ali uma melhor qualidade de vida e uma outra inserção na cidade, na vida política da cidade, do país, com todas as suas consequências.

Essa foi uma outra experiência que também me marcou, tanto que foi o que me trouxe de volta para a universidade. Formei-me na expectativa de ser um advogado com um pé no mercado (como estratégia de sobrevivência) e o outro no trabalho social, mas que acabou sendo uma experiência tão marcante, tão provocante, que não pude passar sem tentar processá-la, digeri-la intelectualmente e converter isso em produtos que o trabalho científico é capaz de oferecer. Então isso me levou de volta para a universidade para fazer especialização, depois mestrado, depois doutorado e entrar no magistério, começar a fazer projetos de pesquisa, de extensão, e assim por diante.

Tive também uma experiência importante na Baixada Fluminense, no magistério em uma universidade privada em Duque de Caxias por sete anos (1999-2006), e que também me propiciou ali fazer trabalhos que me aproximaram desse contexto da periferia metropolitana do Rio de Janeiro. Uma periferia com níveis de carência, de déficit de infraestrutura, de negação de direitos e de violência, de pobreza muito mais acentuados do que na capital.

Ali já se colocava o dilema: como pensar uma cidade em que a sua expressiva maioria está numa situação de ilegalidade e, cumulativamente com isso, de ausência de infraestruturas, de precariedade de vida. Não é exceção, e sim a regra, ao contrário do que parece ocorrer nas áreas centrais das cidades, ou nos assim chamados bairros “formais” da cidade, que é uma outra nomenclatura que evito porque, inspirado pela professora Ana Clara e por tabela em Milton Santos, tenho muitas resistências a essa categoria, a essa maneira de enquadrar fenômenos socioespaciais.

Então ali já se colocava aquele dilema do conto *O alienista*, de Machado de Assis: o que você faz quando você acha que a cidade toda está anormal? Você vai encarcerar a cidade toda, como o alienista fez? Ao fazer isso ele não demorou muito a perceber que o único louco que havia era ele, que todos eram normais com

exceção dele, que quis encarcerar todos, e então ele se encarcerou e soltou todo mundo. Então de fato isso cria um paradoxo que nos coloca diante das insuficiências, primeiro, do nosso quadro normativo, antes e depois dele, do nosso quadro conceitual e cognitivo, que tem muitas insuficiências na minha avaliação – é um incômodo antigo que permanece até hoje.

Muito do que leio sobre irregularidades no Brasil, na América Latina, sobre regularização fundiária, me causa muita insatisfação. Sejam os livros, artigos, dissertações, teses, tudo me deixa um certo fel de que não conseguimos chegar no ponto. Não conseguimos ainda acertar, bater nos pontos que precisaria bater, talvez. E ainda estamos reféns de ideias que dificultam, em vez de abrirem, possibilidades para a nossa reflexão.

Dentro disso, que contribuição – ou que contribuições, para ser mais pretensioso – julgo que pude trazer até aqui, ou que tentei trazer até aqui? Uma delas, talvez a mais importante, na minha própria avaliação, mas também ratificada por outros colegas, é a de buscar olhar, tomar como foco do conhecimento e da análise, da interpretação, as *juridicidades* que nascem nos espaços ditos irregulares ou informais.

Ou seja, nesses territórios urbanos, nesses espaços da cidade, vicejam formas jurídicas que são resultado de práticas sociais de resistência, são resultado também dos conflitos entre vários agentes que desejam intervir nesses territórios, e podemos falar tanto de agentes internos – os moradores, suas organizações, suas igrejas e lideranças, seus pastores, suas bocas de fumo, seus comerciantes, enfim, um caleidoscópio de agentes – como de agentes que, digamos assim, vêm de fora para dentro – o Estado, com suas obras, suas políticas, seus projetos e programas; o mercado, com seus produtos, também com suas obras, sua produção imobiliária, enfim.

Esses agentes também buscam se estabelecer nesses territórios, interagem uns com os outros, e essa interação muitas vezes é profundamente conflituosa. Como procuro fazer uma leitura, digamos assim, jurídica desses fenômenos, tenho falado muito em conflito normativo, em *conflito de normatividades*. Existe uma normatividade, ou uma juridicidade, produzida de um modo um pouco mais endógeno e um pouco mais espontâneo, que vai entrar em confronto com uma outra matriz de juridicidades que é produzida pelo Estado, com a pretensão de se impor no território de maneira hegemônica, com a pretensão de ser a única a se estabelecer e a funcionar objetivamente no território, com exclusão de todas as outras. Uma pretensão que tendo sempre a acreditar que tem uma boa dose de irrealismo de um lado e de outro uma boa dose de autoritarismo, porque nada nos assegura que as juridicidades que o Estado patrocina sejam superiores, melhores do que aquelas que vêm sendo socialmente elaboradas.

Então não se pode idealizá-las como faz o pensamento hegemônico. Aliás, como não se pode idealizar nenhuma das matrizes de juridicidade. O idealismo, ou a abordagem romantizada – uma abordagem que só veja, digamos, as potências, e não veja as contradições –, não ajudam, qualquer que seja o seu foco, seu objeto.

Então trata-se de compreender esse conflito exercitando, o máximo que pudermos, esse esforço de conhecimento e interpretação de juízo de valor. Se, por um lado, eles sempre existirão – não há abordagem que possa ser neutra –, por outro lado, um olhar excessivamente valorativo, excessivamente ideologizado desses fenômenos também pode se empobrecer, pode ter um problema de se reduzir, de se amesquinhar e não ser capaz de compreender alguns processos na sua complexidade, já que ele vai privilegiar algumas coisas em detrimento de outras, e pode ter uma perda em termos de perspectiva.

Então esse tem sido um esforço que tenho feito no sentido de fazer com que, sejam pesquisadores, sejam gestores públicos, tenham olhos para esse tipo de fenômeno, tenham uma compreensão um pouco mais exata deles, a fim de que possamos dizer algo de mais consistente a respeito deles, que não seja nem, num extremo, a negação de que isso exista ou, no outro extremo, a admissão de que isso exista, mas acompanhada de uma apreciação que não atribui qualquer valor significativo a isso, ou seja, a ideia de que isso não é relevante ou tenda a desaparecer.

Aliás, na minha experiência de pesquisa, comecei a me dedicar a esse tema a partir dos trabalhos do Boaventura Santos da década de 1970, quando ele esteve no Rio de Janeiro, aquela história que todo mundo sabe mais ou menos. Ninguém sabe direito, mas todo mundo sabe mais ou menos. Ele foi para o Jacarezinho em 1970, alugou um barraco ali, com a ajuda do padre, ficou morando seis meses e buscou fazer um trabalho etnográfico profundo. Creio que é um resultado bastante apreciável o que ele apresentou em *O direito dos oprimidos*, obra que custou a traduzir para o português, deixou em inglês um bom tempo para proteger os seus interlocutores.<sup>2</sup> Mas, enfim, todo o conjunto de práticas que ele noticiou e analisou com grande acuidade me parece que é um documento fundamental para a história das favelas, das suas práticas de resistência, de organização.

Então, quando fui fazer minha pesquisa de campo de doutorado ali, já em 2008, ou seja, quase quarenta anos após aquela experiência, inspirado por ela, mas não querendo copiá-la, jurava que o que eu ia encontrar era alguma coisa que não tivesse nada a ver com aquilo.

Ou seja, a minha primeira hipótese era de que tudo aquilo ali era coisa do passado. Tudo aquilo que o Boaventura havia relatado era coisa do passado.

---

2. Em que pese a tese ter sido produzida em 1973, escrita em inglês, a primeira edição dessa obra em língua portuguesa foi lançada no Brasil em 2014, pela editora Cortez.

E talvez, para minha alegria, me enganei redondamente. Estava absolutamente equivocado. O que o Boaventura encontrou, ao contrário do que eu supunha, havia se atualizado, se tornou até mais difícil de ser compreendido, porque o que era uma prática só comunitária, digamos assim, num estágio um pouco mais puro – ainda não tinha muito Estado, não tinha muito mercado, não tinha muito tráfico de drogas –, no momento da minha pesquisa, já estavam completamente dentro. Nesse contexto de interação, de intercâmbio, de juridicidades – muito desigual, um intercâmbio muito desigual –, mas um intercâmbio e que produzia, assim, novas formas jurídicas.

Então, num certo sentido, a tarefa do Boaventura foi mais fácil do que a minha e de outros colegas que têm feito o mesmo esforço – tenho percebido e identificado um número interessante de colegas que têm feito esforços bastante próximos, o que cria a possibilidade de intercâmbio, que pode ser bastante enriquecedor.

Então é muito nesse prisma que tenho debatido as políticas e as intervenções nos espaços das favelas e de outras formações correlatas a estas que podemos encontrar Brasil afora, continente afora, mundo afora. É desse prisma que tenho procurado olhar as experiências de regularização fundiária que têm comparecido em vários projetos de pesquisa, de extensão, as mudanças na legislação, ou seja, um fenômeno que pode ser essa produção de juridicidade a que me refiro. É uma variável a ser considerada nas experiências de regularização, porque, por exemplo, a sorte dessas intervenções depende muito de como lidemos com essas estruturas jurídicas, que integram as estruturas sociais próprias dos territórios em que se deseja, em que se pretende intervir.

Então elas, de várias maneiras, condicionam, determinam os resultados das intervenções, seja de regularização, de urbanização – que acabam estando muito atreladas umas às outras. Há algum tempo escrevi um artigo chamado *Depois da urbanização vem a legislação* (Magalhães, 2011), e nesse artigo o que tentei mostrar foi exatamente isso: como o processo de urbanização tem um caráter de mudar as regras do jogo que estavam anteriormente estabelecidas. Ele tem um caráter normativo, ou normatizador, mesmo que não se deseje isto.

Então tentei registrar, compreender, explicar e explicitar fenômenos dessa natureza e desse prisma. Também tenho buscado acompanhar toda a produção normativa sobre favelas, que o Estado sempre fez, desde que apareceram no Rio de Janeiro. Encontramos leis do século XIX – os barracos mal tinham aparecido nos morros do Rio de Janeiro e já tinha decreto lá das autoridades falando a respeito deles, dispondo algo a respeito deles. Desde os primeiros momentos, o Estado se ocupou dessa produção particular do espaço representada pelas favelas e buscou controlá-la, tendo a legislação como uma de suas ferramentas.

E até hoje é uma legislação que veio ganhando roupagens diferenciadas, intenções, conteúdos e tônicas diferentes. Percebo que, no contexto de programas de urbanização e regularização, é uma prática que se aprofundou no Rio de Janeiro e em algumas outras cidades, conforme outros pesquisadores têm percebido.

Enfim, então é isso que define o meu lugar, a perspectiva com a qual eu mais tenho trabalhado, e poderia também dizer que, voltando no campo conceitual, isso traduziu-se na proposição de alguns conceitos. Por exemplo, já escrevi algumas coisas procurando dar um conteúdo ao que chamo de um processo de *desjuridicização*, ou seja, um esforço da parte do Estado em retirar ou não reconhecer, negar o caráter jurídico dessas práticas sociais que há mais de cinquenta anos vêm se estruturando nas favelas do Rio de Janeiro, e em outros espaços também. Embora por processos diferentes, as trajetórias não são as mesmas, mas observamos isso.

Aliás, a esse respeito: uma das primeiras vezes que fui apresentar os resultados da minha tese foi num seminário internacional na África do Sul, um congresso sobre pluralismo jurídico, em 2011. Ao final, uma pessoa de Nova Delhi (na Índia) veio me dizer o seguinte: “na minha cidade acontece exatamente o mesmo que você acabou de relatar”. Então, mesmo que possa ter uma certa cota de simplificação, existem conexões, existem pontos de contato com experiências que estão até fora do Brasil.

Portanto é um dos conceitos que propus, *desjuridicização* ou *desjuridificação*, ou seja, retirar de alguma coisa, de algum fenômeno, de algum processo, um caráter jurídico que já seria inerente a ele, que faria parte da sua configuração. E também, nessas conexões surpreendentes, uma colega de São Paulo que estuda muito Jürgen Habermas, um dos grandes intelectuais do século XX, me disse “dá uma olhada no Habermas (1988a; 1988b),<sup>3</sup> porque ele elaborou o conceito oposto ao que você está propondo. Ele elaborou o conceito de “juridificação” – isto é, atribuir uma condição jurídica a algo que não teria esse sentido até um determinado momento.

Esses pontos de contato são interessantes, são novas possibilidades que vão se abrindo para trazer uma contribuição à reflexão sobre esses espaços, buscando manter, um pouco que seja, a identidade do jurista, buscando pensar o que um jurista pode contribuir para o conhecimento e a compreensão mais rigorosos das práticas sociais estabelecidas, já que contribuíram tão pouco. E muitas vezes, sendo mais rigoroso ainda, até atrapalharam, com as suas noções dogmáticas, carregadas de uma ideia pequena de legalidade, com métodos e técnicas de conhecimento muito precárias, com uma dificuldade absurda de trabalhar com o mundo empírico – um legado kantiano muito empobrecedor para os estudos no campo do direito –, e então tentando superar um pouco e capacitar juristas e não juristas a reconhecer e problematizar a dimensão jurídica que é inerente à produção desses territórios.

---

3. Mais especificamente o último capítulo da obra.



Isso eu poderia localizar como uma possível linha de contribuições. Uma outra que agregaria a essa – até dialogando com as questões do grupo e os trabalhos que alguns de vocês já produziram: sempre me incomodou muito esse termo *informalidade*. Falei isso um pouco antes e posso retomar agora, porque para um jurista não tem nada de errado com alguma coisa ser informal. O que tem de errado, por exemplo, num contrato informal? Nada, absolutamente nada. Ele é existente, válido e eficaz como qualquer outro. Ele é só um contrato em que a lei dispensa as formalidades. Ou seja, se você quiser, você pode fazê-lo “de boca”, verbalmente, não se exige forma escrita para ele.

Aliás, podemos falar que no direito contemporâneo há um movimento de, se não de informalização, mas sim de *deformalização*, ou seja, retirar formalidades outrora exigidas, exigir um número de formalidades cada vez menor. Este é um movimento que podemos dizer que existe há algum tempo no direito contemporâneo, em escala mundial.

E algumas vezes em aulas, em texto, curso etc. já fiz um contraste entre este movimento e as práticas populares, porque algumas práticas populares seguem resistindo como altamente formais. Em que favela que você vende um imóvel que alguém dispensa várias assinaturas e vários carimbos e reconhecimento de firma? Tudo aquilo que a legislação, cada dia que passa, mais dispensa, as práticas jurídicas populares não dispensam.

Inclusive exigem assinaturas que a lei nunca exigiu. Em que lei se diz que para um contrato ser válido o presidente da associação de moradores local tem que assinar? Não está em lugar nenhum escrito isso, mas nas práticas jurídicas das favelas está, no direito das favelas está. E aí de quem não compre imóvel com este cuidado – se expõe a um risco absurdamente grande.

Na tese (Magalhães, 2010) noticieei que comecei a entrevistar, a uma certa altura, os corretores de imóveis, descobri que na favela está cheio de corretor de imóveis. Então comecei a entrevistá-los, todos eles lá com a carteirinha do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (Creci), fizeram os cursos de formação para o exercício da profissão. E perguntei: se alguém na favela disser, “olha, eu quero fazer a compra do meu imóvel lá no cartório do jeito que se faz na cidade”, o que você diz para o seu cliente? E, para minha surpresa, um corretor virou e falou: vou ter que explicar a ele que isso na favela está errado, que na favela não é assim que se faz, lá é um pouco diferente; então, ele tem que ir à associação, do jeito que todo mundo faz. Ou seja, esse corretor não aprendeu isso em curso nenhum. Interpretei esse enunciado prático como uma evidência da força dessas instituições, que têm de fato um poder de coerção que determina que um corretor de imóveis se aproprie dessa maneira e refaça suas técnicas de trabalho de maneira a demonstrar que compreendeu perfeitamente como é que aquela prática se estrutura. Ele aprendeu

pela observação, pela experiência, pela interação com seus clientes moradores da favela, não foi por outro caminho que não esse.

Então sempre teci críticas a essa ideia de *informalidade*, seja porque ela é, digamos assim, confundida e associada com irregularidade, com ilegalidade – numa sinonímia que me parece muito pouco rigorosa –, seja porque, de outro lado, ela define mal o fenômeno, pois o define pela negativa. Uma abordagem muito crítica: você não define nada pelo que não é, você tenta dizer o que é.

E acaba dando ensejo a práticas que partem dessa premissa. Se as favelas são algo em que falta alguma coisa, se é uma prática em que falta alguma coisa, o nosso trabalho é um trabalho de corrigi-la, de consertá-la, de superá-la. Isso acaba criando um pressuposto que pode acabar ensejando práticas com esse viés autoritário, de pouco diálogo com práticas pré-estabelecidas e que pode comprometer resultados, às vezes, de iniciativas bem-intencionadas ou bem estruturadas, investimentos longos etc.

Vejo vários problemas nesse conceito. Na verdade, já há muito tempo me disse o Pedro Abramo<sup>4</sup> – embora tenha cansado de usar o termo *informalidade* –, ele dizia que não era um conceito: é uma noção que tem um caráter pré-científico.

E eu sempre me perguntava, por que ele usa tanto se já chegou a esta conclusão, já não era tempo de superá-la, propor outra? Ao contrário, ele tentou dar uma certa fundamentação, um certo estofo conceitual para essa noção na produção dele, da qual eu cheguei a ler alguma coisa, mas nunca me dei muito por convencido.

Mas acabou “pegando” na legislação, em vários trabalhos acadêmicos, numa espécie de *frisson*, todo mundo usa. E, para meu espanto, ninguém nunca se incomodou, ninguém nunca se perturbou muito com isso, não se questionou. De outros professores do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) eu ouvi: “*informalidade, ilegalidade, irregularidade, seja lá o que for isto*”, abstraindo da discussão; isso que não sabemos bem como se chama... e prosseguia a reflexão para dizer o que queria. Quer dizer, era uma discussão que era deixada em suspenso. E agora, recentemente, no Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Enanpur), teve o trabalho que o Renato Balbim apresentou (Balbim, 2022), cuja apresentação eu não acompanhei, mas os estudantes vieram me trazer: olha aqui, professor, a discussão que o senhor já cansou de fazer.

Então li com aqueles olhos de “puxa, até que enfim!”, até que enfim alguém, digamos assim, propôs uma reflexão sobre essa categoria, mas já no contexto da atual lei nacional, em que veio ali dentro da expressão *núcleos urbanos informais*

---

4. Acerca deste tema, ver Abramo (2003).

(NUIs). Mas deixa estar que ela já era usada há muito tempo na legislação e nos trabalhos acadêmicos.

Então sempre achei que faz falta, primeiro, uma problematização dessa categoria, nas suas insuficiências. Tantas outras categorias já passaram por esse crivo. Olhem como o *subnormais*, proposto pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), já foi tão alvejado como uma categoria que reproduz um certo estigma. Então, do mesmo modo que fizemos com tantas outras, penso que temos que fazer com esta – pensarmos em alternativas e começarmos a elaborar alguma coisa que seja mais sólida, e não meramente pegarmos carona e reproduzirmos o discurso que já existe.

É uma das muitas insuficiências que eu vejo na produção a respeito desses territórios, seja qual for o enfoque, abordagem ou contexto analítico – os programas de regularização são um exemplo, outros contextos também. Então vejo que me insatisfazem, como dizia no início, as insuficiências conceituais, analíticas, a frouxidão de algumas abordagens às vezes muito próximas de um senso comum, popular ou erudito – enfim, a insuficiência, às vezes, dos dados que temos, uma coisa pode até estar muito atrelada a outra.

Então estamos querendo lidar e conhecer uma parcela do urbano que está repleta de complexidades, às vezes muito desarmados do ponto de vista dos instrumentos metodológicos, conceituais e dos dados – três matérias-primas fundamentais para um tratamento qualificado de qualquer fenômeno, que seja capaz tanto de compreendê-lo bem quanto de pretender pensar alguma intervenção consistente, consequente, promissora de bons resultados nesses mesmos territórios.

Isso é um pouco o que eu tenho estimulado os colegas docentes, pesquisadores, estudantes, orientandos a se esforçarem por desenvolver. Vamos ver que resultado isto tem, se leva a algum melhor termo na produção no futuro próximo. Creio que esse trabalho do Renato Balbim ajuda. Esse trabalho recente, penso que dá um bom empurrão, no bom sentido, traz alguns elementos, ingredientes, então corrobora algumas das preocupações com as quais estou envolvido há algum tempo.

### **3 A QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA E A DUALIDADE FORMAL-INFORMAL**

*Renato Balbim:* Fico motivado a conhecer mais do seu trabalho e preocupação específica quanto à informalidade, que envolve inclusive aspectos cognitivos.

Tenho trabalhado muito com o termo em si e o quanto ele é limitador, no meu entendimento, ao pensamento. Entendo que, de alguma forma, para todos nós aqui, mesmo não trabalhando com a questão fundiária urbana, há uma espécie de incômodo com a dualidade do pensamento formal-informal, até porque na escola à qual nos vinculamos os dualismos sempre foram objeto de críticas.

Não sou o melhor para fazer essa fala, porque dos acadêmicos aqui sou o que está menos ligado à universidade, meus colegas continuaram na universidade e eu fui para a gestão e para a pesquisa aplicada. Mas me associo a essa escola que busca enfrentar essa dualidade a partir da proposição de uma teoria um pouco mais aprofundada, mais próxima das complexidades do cotidiano e interações dialéticas entre os circuitos econômicos.

Gostaria de ouvir um pouco mais sobre o momento que estamos vivendo, bastante particular, desse governo, um governo no qual a violência estrutural do Estado passa a fazer parte da política pública de maneira escancarada.

Quando olhamos para a questão urbana, especificamente fundiária, há no país a “novidade” dos NUIs e todo um conjunto de políticas públicas ligadas à sua formalização, uma nova lógica de regularização fundiária, estritamente cartorial, isso que você trouxe de uma espécie de, me parece, uma deformalização. Pergunto-me sempre sobre essa espécie de flexibilização do aparato legal a partir de uma matriz *sotiana*,<sup>5</sup> de colocar essas terras no mercado da maneira que for, e isso me gera uma série de dúvidas sobre o que efetivamente está acontecendo na sociedade brasileira.

Porque por um lado você tem, me parece, essa flexibilização de muitas formalidades para que aquilo que se chama de informal possa entrar nesse mercado e por outro lado você tem uma maior violência do Estado. Explico: essa violência de caráter coercitivo, físico, mas também simbólica, acontece ao se classificar a maior parte da cidade, a parte pobre, como sendo informal, e as consequências que isso traz. Não se define informalidade, mas se classifica tudo como informal e a partir disso se nega, distingue, segrega e exclui. Não sei se te animo a dar uma palavrinha a mais sobre o tema da desjuridicização: se essa deformalização, enquanto aspecto das políticas do Estado neoliberal, está associada de alguma maneira com a violência estrutural do Estado brasileiro e o que isso pode significar no aprofundamento dos mecanismos de exclusão e segregação.

*Alex Magalhães:* Quando falei em deformalização, eu quis aludir a um movimento que tem se verificado há algum tempo na produção normativa, na produção da legislação do Estado, como também nos conceitos de referência com os quais os juristas trabalham, e que alimentam essa produção normativa.

Ou seja, quis me referir a um fenômeno que se processa no campo dos conceitos jurídicos e no campo da produção normativa estatal. Não necessariamente de um fenômeno que também se manifeste igualmente no plano das relações sociais, dos processos sociais, das práticas da gestão pública, porque vai haver uma

---

5. Refere-se a Hernando de Soto, autor do livro *The mystery of capital*, amplamente utilizado por agências internacionais de desenvolvimento como justificativa para colocação, no mercado imobiliário, daquilo que ele chama de capital imobiliário imobilizado.

série de mediações entre umas e outras, e às vezes esses processos não ganham uma correspondência exata em outros campos.

Então ele pode vir a se consagrar em práticas sociais ou não. Na verdade, até fiz um contraste – as práticas populares ainda seguem carregadas de um formalismo, agarradas a isto como estratégia para sua legitimação, para o seu reconhecimento, para sua validação social, para o seu reforço, para o seu empoderamento, que não seguem então o movimento no qual, do ponto de vista mais estrito do campo normativo estatal, já seria possível se abrir mão de uma série dessas formalidades.

Então você tem contrastes. Podemos reconhecer alguns desses contrastes do formalismo popular num contexto de uma ordem jurídica que faz movimentos no sentido da sua deformalização.

Agora, onde é que a legislação da regularização fundiária entra nisso? Todo o modelo que vem sendo elaborado desde o golpe parlamentar e midiático de 2016, no *day after* desse golpe, uma das primeiras coisas que se passou a colocar na pauta foi exatamente a revisão dos marcos normativos brasileiros a respeito da regularização fundiária. E a justificativa desta mudança passou muito por uma redução de etapas, de procedimentos, de exigências, por uma simplificação que se desdobraria numa aceleração, numa regularização que seria mais ágil, seria mais eficaz à medida que se tornasse mais ágil, ou seja, que conseguisse distribuir um número de títulos muito maior ao longo do tempo do que aquilo que tinha se verificado até então.

Bom, podemos discutir também o que há de verdade nesta justificativa. Obviamente que ela também esconde muita coisa, ela não diz tudo, ela apresenta e se defende desta forma. Mas mesmo assim, se for para dialogar com essa grande razão que foi colocada em cima da mesa, hoje em dia, acompanhando os grupos e os agentes que têm se mobilizado em torno da realização de ações de regularização fundiária (isso já no contexto do Programa Casa Verde e Amarela), começo a ouvir a mesma queixa de que o sistema é formal, burocrático, pesado, complicado, não vai andar, não vai funcionar, não vai ser rápido. Ou seja, se mexeu para não alterar, se mudou tudo para que tudo ficasse como estava.

O problema, se é que esse era o problema, continua a existir nas vozes de pessoas insuspeitas. São pessoas que não querem primordialmente fazer a crítica do novo modelo, mas sim trabalhar com esse modelo para obter os ganhos, os resultados que almejam. Então acredito que podemos visualizar, digamos, esse primeiro paradoxo: se a justificativa do novo modelo era essa, ele pode não entregar aquilo que se esperava, o que já é também uma maneira de ele se ver enfraquecido.

Por outro lado, essa preocupação com os processos demorados e de poucos resultados não estava ausente no período anterior a 2016. É uma preocupação que

existia. Lembro que fiz uma apresentação em 2014, num seminário internacional organizado pelo Edésio Fernandes em Oñati (País Basco, Espanha), e peguei aquele filme *The never-ending story* para falar dos processos de regularização fundiária, ou seja, eles não acabavam.

Então essa preocupação é antiga, comparece no Estatuto da Cidade – nas suas disposições finais existem algumas medidas normativas que foram estabelecidas no sentido de agilizar os processos de licenciamento, de regularização –, é uma preocupação que se colocava antes.

Muita gente se lamentava também dos poucos resultados que eram entregues, e não eram estritamente pessoas que trabalhassem com essa perspectiva pró-mercado, como é essa matriz sotiana. Então, seja dos partidários dessa matriz, seja dos partidários da reforma urbana e da regularização fundiária, assim chamada de “plena”, existiam preocupações com relação à agilidade, ao alcance, à simplificação de procedimentos, embora propondo-se saídas e caminhos diferenciados.

Acabou que um deles triunfou e conseguiu deixar o outro num campo mais subordinado. Mas, enfim, de todo modo, na minha experiência, antes de observação e de prática, tudo isso que se traduziu agora nesse modelo pós-2016 de regularização fundiária, de intervenções em áreas ditas informais, de várias maneiras já se insinuava anteriormente. Era alguma coisa que estava presente na nossa experiência. Observei isso no projeto Cantagalo, por exemplo, no Rio de Janeiro, que é muito bem noticiado naquele livro organizado pelo Paulo Rabello de Castro (2011), *Galo cantou!*, que é um livro que causa muita reação por tudo aquilo que nele se defende. É uma experiência por volta de 2010. Numa outra experiência na contratação – que alguns de vocês acompanharam – que o Ministério das Cidades fez ao Ippur, um dos vários termos de execução descentralizada (TEDs) sobre regularização fundiária, por volta de 2015, em que no TED da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) tivemos que fazer um levantamento nacional de como estava a legislação dos estados e dos municípios sobre regularização fundiária, já víamos claramente insinuada, em alguns estados, em letras garrafais, essa influência que triunfou no pós-2016.

Então era algo que já compunha a nossa experiência, alguns agentes já sustentavam e bancavam esse tipo de perspectiva, que ganhou uma dimensão muito maior nos últimos seis anos. Diria que é algo que não aparece em 2016, mas como até é um modelo que foi desenhado num espaço de tempo muito pequeno – com pouca abertura social, com período de maturação e de acumulação social muito complicado, além de curto, enfim, um campo muito marcado, muito fechado –, acaba por ser um modelo muito confuso, cheio de pontos frágeis e debilidades, coisas mal amarradas. É um modelo, também, embora com, digamos assim, uma matriz de referência bastante nítida – e que talvez tenha a ver com essa linha mais

violenta que o Renato sinalizou –, mas me parece um modelo, em vários momentos, bastante confuso e bastante difícil de decodificar, pelo fato de que ele coloca sinais para direções diferentes.

Se de um lado ele anuncia uma espécie de política de balcão, de política de mera reação a uma certa demanda, por outro lado ele tem lá um ou outro *link* com o planejamento, com os instrumentos de planejamento. Se de um lado ele faz essa afirmação do direito de propriedade, como tendo virtudes essenciais a despeito de uma qualificação urbanística que ele tenha que receber, de outro lado ele vem e incorpora uma prática social das favelas, como foi o direito de laje. E incorpora o direito de laje de uma maneira, eu diria, diferenciada das práticas sociais que vemos acontecer no território.

O jurista que ler as práticas sociais com os óculos da lei vai cometer um equívoco muito grande, vai se embaralhar todo, porque as duas coisas não vão dialogar. Vai ter um choque. Então trata-se de elementos muito contraditórios, uma arrumação que tem muitos problemas na sua própria lógica interna – sem falar da política pública tão complicada quanto – e que acaba atraindo as práticas, os agentes de mercado que agem de maneira francamente oportunista, criando um novo nicho de mercado através da regularização fundiária.

Então fortaleceu, deu campo, deu espaço para esses atores se estruturarem, se colocarem nesse campo com voz e com interferência sobre a política. Enfim, são esses os componentes que consigo visualizar até aqui, tentando desenvolver um pouco conforme a pergunta do Renato. Não é uma resposta pronta e acabada, são elementos que ainda precisamos coordenar.

#### **4 REGULAÇÃO FUNDIÁRIA, REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA**

*Cleandro Krause:* Você recordou de um momento anterior em que estivemos juntos, um momento em que apresentei os resultados empíricos de uma pesquisa feita no Ipea, a pedido do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), para tentar estimar e caracterizar NUIs.

Bom, tudo isso é um pouco anterior a essas iniciativas do Renato, então tentamos dialogar, obviamente, mas o que vou falar um pouco agora é dessa minha percepção empírica que vem de uma encomenda de uma instância de Estado, que é o MDR, que ainda mantém dentro de si uma Secretaria Nacional de Habitação e uma Coordenação-Geral de Regularização Fundiária Urbana.

Primeiro, a grande dificuldade que tem em qualquer pesquisa empírica, em relação ao quadro que está colocado da informalidade, da indeterminação desse objeto de estudo, então precisamos construir esse objeto. Depois há uma certa recusa da equipe técnica que coordenei, minha recusa, inclusive, de comprar essa

coisa pelo “valor de face”, quer dizer, tudo é informal, portanto, é uma categoria frouxa, pré-científica, enfim, como quisermos chamar, indeterminada. Daria para quase qualquer coisa caber dentro disso.

E, teimosamente ou talvez conservadoramente, recorremos a quê? A um marco normativo anterior. E isso passa, isso foi aceito inclusive pelos nossos demandantes da pesquisa. Conseguimos falar nas categorias de assentamentos precários que vêm sendo configuradas desde uma Política Nacional de Habitação em 2003, 2004, e isso ainda é válido para tentar definir ou caracterizar, enfim, esse objeto.

Então acredito que nem tudo se perdeu, pelo menos para uma finalidade de ampliação do conhecimento, conseguimos ainda utilizar, recorrer a isso. É claro que tem outros problemas dessa frouxidão. Um deles, acho que podemos ver como você colocou, tem uma justificativa para uma simplificação dos elementos jurídico-fundiários, no sentido de ter uma agilização da titulação. E tem um outro lado que é da inação, um recuo do papel do Estado no sentido da urbanização, da produção de infraestruturas, da eliminação de situações de risco e por aí vai, que recua, que perde com isso, e não sabemos exatamente o que isso vai produzir. Quer dizer, sabemos o que isso vai produzir, mas não sabemos a escala que isso vai ter, na medida em que apenas passamos a ter atenção para a titulação, que em tantas experiências de melhoramento de assentamentos precários era até certo ponto negligenciada, deixada por último. Isso que também chamamos de regularização fundiária plena e sustentável, como foi configurada antes de 2017, tinha isso muito mais presente.

Tem mais umas questões, alguns pontos que eu queria colocar, queria ouvir teu comentário. Sobre esse movimento de deformalização – não sei se foi bem esse termo que você usou –, na verdade, por um lado, penso que tem um recuo do direito ou de instrumentos jurídicos, ou da ação de operadores do direito, mas tem um crescimento, que pode ser impressionante, dos instrumentos administrativos, das medidas administrativas, inclusive com demarcação fundiária, quer dizer, instrumentos de aquisição originária de propriedade. O que pode vir disso? Quando temos – o Renato creio que frisa muito bem quando ele fala em assentamentos informais –, essa categoria está muito presa a uma ideia de pobreza, baixa renda, enfim.

Mas na legislação brasileira temos NUIs que podem ser de baixa renda ou não. Eu acho que essa confusão é mais um motivo para temer essa confusão, essa frouxidão conceitual, porque qualquer coisa pode ser tratada como um NUI, mesmo ocupações de alta renda – e o tal do interesse específico e, no limite, juntando um pouco com a tua fala, com esse novo modelo de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), e as ligações disso com o sistema de planejamento. No limite, podemos não ter mais sequer a aprovação de parcelamentos, ou seja, tudo pode passar a ser



feito como exceção, quer dizer, alguma coisa que deveria ser a medida de exceção pode virar regra. Também não acompanhamos esses movimentos na ponta – é só uma hipótese de que isso já pode estar contaminando mesmo o sistema de controle urbanístico dos municípios.

Só mais um comentário à parte, que me pareceu interessante: mesmo no direito da favela há uma certa insistência em manter certos ritos. Acredito que ninguém no grupo é antropólogo, mas penso que tem uma importância, especialmente onde esse direito é menos formalizado, do papel simbólico que o ritual, o rito continua tendo. Então talvez seja uma explicação do porquê de, no cartório de registro geral de imóveis (RGI), o ritual já não ser necessário, poder ser dispensado, mas lá na associação de moradores isso ainda ser importante e ter um papel. Mas também não entendo nada disso, foi só uma vontade de aproximar um pouco a ideia de rito mesmo, no sentido antropológico da coisa.

*Renato Balbim:* Gostaria de juntar um ponto à questão trazida pelo Cleandro. Ao final, quando ele fala que a regra pode virar exceção – lembrando ainda que, em toda essa legislação atual, o papel do poder público, que é quem ordena o território, afinal, ele passa legalmente, na maior parte dos casos, a ser um mero carimbador de projetos do mercado sobre essas áreas informais. É assim que está descrito na legislação. O município anui com a regularização proposta pelo agente privado – o que é curioso, pois há como uma delegação do ordenamento territorial. Gostaria que você incluísse esse ponto em seus comentários.

*Cleandro Krause:* Esse ponto que o Renato traz agora não é propriamente a legislação, quer dizer, é legislação também, mas não é a lei de regularização fundiária – é o programa de regularização fundiária mais recente.

*Renato Balbim:* Programas de política pública hoje no Brasil curiosamente têm sido desenhados e instituídos via leis federais.

*Alex Magalhães:* É verdade, tem um certo furor normativo. Várias coisas, que talvez não precisassem ter esta forma, acabam sendo empurradas para ela. Aliás, eu diria, desde 1988, com a Constituição atual, que me pergunto por que raios o Plano Diretor tem que ter forma de lei. É dessas questões que vamos deixando e não colocamos em pauta, mas que em algum momento pode até fazer sentido, porque todos os modelos com os quais os planejadores trabalham – no Ippur sempre vi muito isso –, muitas vezes são modelos de difícil redução, não são um texto de lei. Então é uma operação que tem uma conversão de uma coisa em outra, em que o objeto muda muito – o que não é uma coisa assim mecânica, uma tradução literal –, de fato ganham um conteúdo de alteração do que estamos fazendo.

Mas obviamente creio que é algo para pensarmos sim: qual é a forma, qual é a embalagem, qual é a apresentação que os planos, programas e projetos podem

assumir, o que caberia ao formato normativo e o que não caberia. Acredito que em momentos de crise, mais do que nunca, somos instados a repensar modelos e a reinventar práticas. Então, talvez seja um momento de algum modo favorável para isto. A crise nos obriga a enfrentar problemas dessa ordem.

Tentando falar alguma coisa a respeito daquilo que o Cleandro trouxe: não sei, Cleandro, se no que você colocava – das experiências em que se preteriu a titulação em favor de outros tipos de medidas na intervenção em favelas, em áreas congêneres –, não sei se você tinha diante de você a experiência do Programa Favela-Bairro,<sup>6</sup> já que ela foi conscientemente isto, e com uma fundamentação teórica muito desenvolvida pela prefeitura. Lembro até hoje de uma fala da Sônia Rabello de Castro, que era a procuradora-geral do município do Rio de Janeiro quando o Favela-Bairro estava sendo implantado. Foi numa aula no curso do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), em que ela colocou em questão a ideia de se regularizarem posses e questionou: “como é que eu vou querer regularizar o que já é regular? Posse não está no Código Civil desde o Império Romano, na Antiguidade? Não é uma situação absolutamente lícita perante o ordenamento? Então que raios é isso de regularizar posses? Posses já são regulares. O que não são regulares são as edificações, porque falta uma licença, são as ruas, porque não tem o reconhecimento do logradouro, é isso que não é regular”.

A posse que o morador tem do seu lote, da sua casa, não. Ao contrário, é uma posse antiga, de boa-fé, uma posse *ad usucapionem* inclusive. Trocando em miúdos: a posse que reúne todos os requisitos para que o possuidor ingresse com uma ação de usucapião, de reconhecimento da aquisição de direitos sobre a terra por meio da usucapião. Então, com isto, ela defendeu – com esse argumento capcioso, mas não estritamente equivocado do ponto de vista jurídico –, ela defendeu a opção da prefeitura de não dar título a praticamente ninguém, a não ser em exceções, por questões muito locais, e sim ter investido no que alguns vão chamar de regularização urbanística. Pelo menos é o que está assim chamado no Plano Diretor do Rio de Janeiro, que passa exatamente por isso: reconhecer logradouros, fazer o Projeto Aprovado de Loteamento (PAL), aprovar os PALs, dar a certidão de habite-se das edificações, tirar do morador o fantasma do trator na porta para derrubar a sua casa, dar nomes aos logradouros, o endereço, a carta chegar na sua casa etc.

Então um conjunto de medidas – que é importante, que tem de fato um impacto em termos de qualidade de vida –, então não sei se era isso que você tinha em mente, mas creio que é um exemplo, um caso que ilustra bem essa reflexão. É uma experiência em que a aposta foi quase 100% na regularização urbanística,

---

6. Mais informações em: <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1149> e <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/ipt/01/Cap03-1.pdf>.

e quase 0% na regularização fundiária, abrangendo somente algumas medidas iniciais nessa direção.

E há uma evidência de que talvez essa aposta tenha feito sentido do ponto de vista político e empírico. Nos lugares em que fiz trabalho de campo, reuni documentos, ouvi morador, fiz entrevista, observação, chegava à conclusão de que, naqueles locais, todos os moradores, individualmente ou coletivamente, poderiam ter ingressado com ação de usucapião ou da propriedade plena, ou da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Cuem), individual e coletiva, no caso de terra pública.

E em nenhum caso alguém fez isso, nem individualmente, nem coletivamente. Nenhum morador sequer aventou a hipótese. Eu poderia ter provocado, perguntando “por que não fez?”, mas não vi nenhum movimento, nenhum elemento colhido em campo que mostrasse que havia iniciativas nesta direção, embora os moradores também digam: “o título é importante, tenho interesse, se eu tiver que dizer se eu quero ou não, eu quero”.

Mas também era relativizado, porque também ouvi: “olha, o meu vizinho tem título, eu não tenho e a minha posse é tão segura quanto a dele; o meu nível de risco de perda é igual ao dele, sem tirar nem pôr”. Então o diferencial não estava aí, nem estava no acesso a banco, porque o pessoal tem outros modos mais confiáveis de acessar crédito, que a população domina muito melhor do que o banco: o crédito pelo vizinho, crédito pelo empregador, o crédito pela loja de material de construção, é muito mais seguro e barato do que o do banco. Em nenhum deles vai ter a ameaça de penhorar a casa se a pessoa não pagar. Pode até ter ameaça mais grave (de violência física), é verdade, mas, enfim, o patrimônio não é posto sob risco de se usar os instrumentos da lei para retirá-lo.

Bom, então creio que isso é uma coisa para se pensar, porque de fato alguém do nosso campo já indagou uma certa vez por que é que avaliamos o fracasso dos programas de regularização fundiária pelo baixo número de títulos, e não por outros critérios. Por que o critério de avaliação tem que ser este, de maneira exclusiva ou principal? Não haverá outras variáveis, outros indicadores tão ou mais importantes do que este? A exemplo daqueles que se referem ao universo da regularização urbanística, por exemplo, a criação das Áreas de Especial Interesse Social (Aeis), e a sua devida regulamentação, ou a sua devida implantação, não desempenha um papel fundamental, como já vimos em alguns bons exemplos espalhados pelo Brasil?

Então de fato acredito que esse é um ponto importante. Em que pese rechaçarmos o ideário sotiano, muitas vezes podemos estar aplicando-o por meios transversos, ao avaliar o sucesso ou insucesso pela quantidade de títulos. Já cansei de ver gestores públicos enxovalhados por colegas que diziam: “fulano não entregou

um título sequer” – a crítica era nesses termos. Então há um ideário hegemônico operando nas frestas do nosso pensamento e da nossa ação política.

Sobre o ponto do crescimento das medidas administrativas, parece-me também um fenômeno real, não só na regularização fundiária, mas na gestão pública de modo geral. Há um fortalecimento, vejo, nítido do processo administrativo. Uma institucionalização crescente disso na esfera do Estado. Aliás, sou do tempo em que os professores ensinavam: processo é no Judiciário, na administração pública é procedimento, porque não é a mesma coisa, porque não têm as mesmas garantias.

De trinta anos para cá, essa ideia mudou completamente, porque as garantias judiciais foram transpostas para o processo administrativo. A ideia de devido processo saiu do Judiciário e foi para a gestão pública. Aliás, saiu não, ela se espalhou. Ela continua no Judiciário também, mas ela se espalhou para o Executivo, para o Legislativo, para os órgãos de contas, para o Ministério Público, para todas as agências do Estado. Então de fato há esse crescimento, e me parece que é real e começamos a ser defrontados com esse debate desde o momento em que se cunhou a Cuem. Por que o que a Cuem criou? Um procedimento administrativo para reconhecer a usucapião no caso de terra pública. É aquela história: você protocola um pedido na administração, ela tem um ano para responder, e se não responder a pessoa pode entrar no Judiciário. Ou seja, você criou um processo administrativo para reconhecer direitos fundiários para a população de baixa renda; logo, para propiciar a titulação.

E na esteira da Cuem veio toda a ideia de se recuperar a legitimação de posse, que era uma instituição que vem lá desde o século XIX no Brasil, quase sempre para áreas rurais. O Estatuto da Terra, de 1964, falava da legitimação de posse de áreas rurais. Houve um esforço da Defensoria Pública do Rio de Janeiro em especial, talvez não exclusivamente, mas me recordo muito bem, na década de 1990, que foi objeto de trabalhos defendidos por defensores públicos – de se estender para áreas urbanas a instituição da legitimação de posse, no sentido de retirar a ação de usucapião do Poder Judiciário,<sup>7</sup> na direção de fazer face ao tema da minha apresentação, *The never-ending story: a regularização fundiária no Brasil*.

Eles já estavam – a Defensoria Pública mais do que nunca – defrontados com esse problema, e propuseram isso. Foi essa a dissertação de mestrado de um defensor público do Rio de Janeiro chamado Marco Aurélio Bezerra de Mello, que, provocado por Miguel Baldez, um de nossos juristas mais fundamentais quando o tema é direito à terra, desenvolveu essa tese, que acabou triunfando, sendo recepcionada na legislação.

---

7. Cito por todos a dissertação – convertida em livro – de autoria do então defensor público Marco Aurélio Bezerra de Mello (2008).

A legislação brasileira, de vinte anos para cá, fez vários movimentos no sentido de *desjudicializar*, que é outra coisa, diferente do que eu defendi antes. Significa tirar do Judiciário – pelo menos retirar a exclusividade do Judiciário no processamento de questões fundiárias e no reconhecimento de direitos fundiários, outorgando essa tarefa às agências do Poder Executivo, notadamente nos municípios, mas também nos estados que têm os seus institutos de terras. Vários estados – Rio de Janeiro, Paraná, Pará – têm institutos relevantes, com uma trajetória importantíssima, e que também atuaram muito com isso.

Então, de um ponto de vista ideológico, sou muito receptivo a essa abertura. Tendo a ver mais ganhos do que problemas nesse tipo de ampliação, mas reconheço que isto supõe uma máquina pública muito mais sólida e organizada do que aquela que temos. Isso supõe um Poder Executivo funcionando com o grau de burocratização – aqui eu falo no sentido weberiano da palavra – de fortalecimento organizacional. Então isso supõe municipalidades ou institutos de terras muito mais fortalecidos ou burocratizados, nesse sentido, do que são hoje, num nível comparável ao do Poder Judiciário, que é um poder estruturado para dar resposta a um enorme volume de demandas que se apresentem, e que as processa segundo um procedimento altamente racionalizado.

É essa a engenharia institucional que o Poder Judiciário fez no Brasil, historicamente, não só no Brasil, com muitas contradições, mas fez, e que o Executivo está, digamos assim, sendo instado a fazer para poder dar conta dessa tarefa. Porque, de fato, no Executivo ainda estamos na era em que você vai num departamento, numa repartição qualquer do Executivo, e pede para ver o processo, e a pessoa se nega a te mostrar o processo porque simplesmente não vai te mostrar o processo, porque aquilo é um sigilo do município. Uma coisa que no Judiciário é impensável, o servidor que fizer isso responde a uma representação contra si. No Poder Executivo, não. Quando comecei a advogar, argui um dispositivo da Constituição numa agência estadual do Rio de Janeiro, diante de um ato dos servidores que me pareceu abusivo. A resposta do servidor foi: “olha, aqui não tem esse negócio de Constituição”. A reação ainda é desse quilate.

Então de fato será objeto de muitos conflitos o Poder Executivo chamar a si, e as suas agências chamarem a si, essa tarefa. É uma tarefa para a qual muito poucos estão habilitados, devidamente preparados, com uma cultura institucional, se é que podemos assim falar, adequada para darem conta dessa tarefa. Vai demandar muito trabalho político, muito treinamento, muito conflito, muita briga, ação. Vai acabar parando no Judiciário – muita ação na Justiça por conta disso, enfim.

Idealmente é muito interessante, mas não é que automaticamente trará resultados positivos. O mesmo vale também em outros casos análogos: tem uma desjudicialização que não é em direção ao Poder Executivo – é em direção aos

cartórios de RGI, dando a eles um papel mais proativo, um papel quase de um novo gestor dos processos de titulação.

Quanto a esses, já não sou assim tão confiante. Ideologicamente já tenho uma resistência. Não sou daqueles que acredita muito em cartório de RGI. É um modelo de delegação de serviço público com o qual tive e tenho muitos problemas, e muitas vezes sou levado a pensar que a regularização fundiária andou mal ao prestigiar tanto este órgão – ao “amarrar o seu burro” neste órgão chamado RGI.

Digamos que foi mais ousado o Instituto de Terras do Rio de Janeiro, quando elaborou uma proposta, alguns anos atrás, chamada de Cartório Social, ou seja, uma alternativa ao RGI. Ao fazer isso, foi atacado violentamente por todos os registradores, que obviamente estão disputando esse mercado.

Já escrevi uma vez artigo para a *Revista de Direito Imobiliário* (Magalhães, 2008), revista organizada pelos notários, tabeliães e registradores. Escrevi um artigo elogiando o quanto a legislação brasileira está se deformalizando, no sentido de não exigir muito escritura pública, e se contentar com um instrumento particular para comprar e vender um imóvel. Os revisores do artigo pediram educadamente que eu retirasse esse elogio.

Então tem um mercado sendo ferozmente disputado. É um outro viés da desjudicialização que não acredito, não me entusiasma, e que não sei até que ponto se refletiu seriamente ao se colocar nas mãos deste órgão a aposta institucional para a revisão dos procedimentos de titulação.

Com relação às outras questões: a exceção vira regra – no caso da regularização, a possível contaminação do sistema de aprovação de parcelamento e de gestão do território urbano, eu diria que é uma preocupação antiga. Tem um artigo, pode-se dizer clássico, do Martin Smolka, falando da solução que é parte do problema (Smolka, 2003). Ele já percebia como a regularização pode retroalimentar a produção da própria irregularidade. E como fazemos para cortar, quebrar o círculo vicioso? O Rio de Janeiro de fato teve uma experiência disso quando elaborou um mecanismo muito efetivo de regularização edilícia em áreas de baixa renda – o famoso Decreto nº 9.218/1990, que acabou criando uma dependência da administração pública, e não houve solução até um prefeito, que não lembro agora qual foi, decidir: olha, não vou renovar esse decreto porque ele tinha uma validade temporária, foi renovado uma dezena de vezes, essas moratórias que se repetem, se eternizam. Até que um teve a coragem de dizer: olha, não vou renovar, acabou aqui.

Mas não colocou nada no lugar e, possivelmente, os números da irregularidade aumentaram. Então de fato não tenho claro um caminho eficaz para isto. Talvez a única coisa que me pareceu até hoje se aproximar um pouquinho de uma maneira de lidar com isto, e que possa ter um resultado diferente, é a experiência

do chamado *urbanizador social*, que foi tentada em Porto Alegre durante um tempo, em Joinville um pouquinho, e acabou sendo abortada com as mudanças político-administrativas. Ela me parecia que podia criar uma lógica diferente, que com um conjunto de medidas em combinação com essa, talvez conseguíssemos, digamos assim, trabalhar por todos os lados com essa dinâmica, sem entrar nessa lógica do município carimbar as propostas do mercado porque nela os agentes públicos teriam o poder de negociar certas condições com os agentes do mercado, para que os empreendimentos e os parcelamentos fossem legalizados.

Havia condições, era uma regularização sob condições, como se fosse um termo de ajuste de conduta (TAC). Isso não era uma rendição total. Ao contrário, demandava uma gestão pública proativa. É um modelo interessante, mas esbarramos no mesmo problema de antes: onde é que temos condições de ter uma gestão pública proativa, onde é que temos corpo funcional em condições de dar conta disto? O corpo funcional não pensa dessa maneira, tem uma lógica muito aquém desta como regra, como padrão. Então de fato nenhuma saída é simples ou fácil. Não vejo resposta simples para esse problema.

E os ritos formais, sim, têm uma importância simbólica, claro, mas também sou levado a pensar que a população, pode não parecer, mas tem uma observação ampla do que é o Estado. Ela não se engana, ou não se ilude, com alguns movimentos de simplificação, na medida em que eles se colocam ao lado de outros que não têm esse significado. Então ela acaba, digamos, no geral, se amarrando ao que ainda é a lógica dominante. Portanto, a deformalização pode ser uma pretensão nobre do ponto de vista do sistema jurídico-institucional, mas ainda não está devidamente estabelecida e consolidada nas práticas do próprio Estado.

## 5 INSEGURANÇA JURÍDICA

*Fabio Contel:* Espero que a pergunta não seja óbvia, mas também nesse quadro de termos imprecisos, lemos muito na bibliografia para definição de favelas ou assentamentos precários o termo *insegurança jurídica*. Você não usou esse termo, e era algo que vinha um pouco até com a expectativa, talvez seja um clichê – mas enfim, como não somos da área do direito... A favela é uma forma geossocial composta por população de baixa renda, falta de instrumentos de urbanismo, autoconstrução e insegurança jurídica. Boa parte da bibliografia insiste nisso. Então se você pudesse falar um pouco do termo, se faz sentido, se não faz sentido, se é ideológico, enfim.

*Alex Magalhães:* Começando pela ideia de insegurança jurídica, que de fato não mencionei, que é um lugar comum na reflexão típica dos juristas, e que é o conceito de insegurança pensado estritamente a partir das referências, digamos assim, mais clássicas ou tradicionais do direito, ou seja, é insegurança do ponto

de vista da ordem normativa, do sistema normativo estabelecido. É a questão da insegurança vista exclusivamente a partir desse prisma, e desconsiderando um prisma que seja de natureza empírica, porque, como eu falava antes, nessa tradição kantiana racionalista, que é hegemônica no pensamento jurídico, o dado empírico é determinado, é subordinado por definição. Ele não é determinante de coisa alguma. Ele vai sempre ser enquadrado a partir das premissas de ordem jurídica que você estabelece. Você conhece o mundo a partir do universo jurídico, desse prisma, com esse instrumental, que lhe é proporcionado a partir do sistema normativo.

Então é um mecanismo, é uma perspectiva sobre o problema da insegurança que sempre considerei muito pequena, muito formal, para dar conta do problema. Ela não é nem explicativa, nem descritiva. O teor explicativo e interpretativo dela é muito pequeno, e a possibilidade de um viés é sempre muito grande. Sempre busquei conceber o problema da insegurança – nessa questão dos conflitos fundiários, este é um problema que está recorrentemente colocado, a todo momento ele se recoloca de várias maneiras –, então sempre busquei enfrentar o problema da insegurança, nesse contexto, de um modo interdisciplinar, numa abordagem de natureza interdisciplinar que leva em conta variáveis jurídicas ao lado de tantas outras: sociais, econômicas, políticas, culturais, antropológicas e por aí vai.

Procurei de fato ampliar e arejar de várias maneiras esse conceito, e pensar a insegurança no sentido mais plenamente social que possamos cogitar, como, digamos, uma noção possivelmente englobadora de todas as outras dimensões, e unificadora numa certa abordagem. Então, de fato, você captou bem essa perspectiva que procuro desenvolver, que procura escapar de uma abordagem jurídica redutora. E isso muito provocado por aquilo que busquei retirar das observações, das falas, dos trabalhos feitos em campo, em que a população trabalha efetivamente com uma noção de insegurança que é mais ampla, que pode passar pela perda de um emprego, pode passar pela ameaça feita pelo dono do morro, que pode passar pelo risco de vir uma chuva e derrubar minha casa, que pode passar por uma série de fatores que ameaçam concretamente a minha segurança, que pode passar pelo Estado promover uma ação para me retirar daqui ou mandar um trator para derrubar a casa. É uma insegurança que acaba de algum modo considerando muitos possíveis eventos que podem se colocar.

Então, é dessa maneira que tento trabalhar, mas que de fato não é a maneira como 90% ou mais dos juristas vão trabalhar: com essa noção em que, aí sim, essa noção mais clássica de insegurança jurídica, de insegurança nos termos da lei, segundo aquilo que a lei dispõe e do que ela te possibilita ou não. A lei também no sentido amplo, de sistema legal.



## 6 TITULAÇÃO, CONCEPÇÕES DE PROPRIEDADE E O DIREITO DA FAVELA

*Fabio Contel:* Se puder falar um pouco também ao menos das coisas que você estudou, sobretudo no Rio de Janeiro, para a população que mora nessas áreas: a titulação não é uma demanda principal, não é uma demanda tão forte, ou é? Porque isso toca até, enfim – muitos dos que estudam a questão urbana têm uma interpretação. Essa pergunta me parece também, por uma questão histórica, ligada às interpretações mais marxistas, até no sentido “ortodoxo” da palavra, de que, enfim, a propriedade privada está na base de todo um sistema ideológico, e essa pergunta sobre a necessidade ou não que a própria população vê na titulação como uma demanda hierarquicamente importante.

*Renato Balbim:* Justamente quando o Fabio traz essa pergunta sobre a importância da titulação da propriedade, algo estrutural na concepção da classe média, podemos também verificar que nas favelas, nos assentamentos precários, muitas vezes valores e práticas das classes mais abastadas são emulados. Se emulam práticas, instrumentos e formas típicas da classe média. Recentemente, em uma apresentação, usei uma foto da periferia de Brasília, revelando que lá se emula inclusive a forma da superquadra. Então, reforçando a questão que o Fabio traz da importância ou não da titulação, em que sentido se emula na favela a ideia burguesa da propriedade privada, e quais são os impactos a partir do direito, além das questões da filosofia marxista que o Fabio colocou.

*Alex Magalhães:* Bom, sobre a titulação, essa discussão precisa ser feita e refeita um milhão de vezes. A titulação é uma demanda? É a demanda principal? É uma demanda forte ou fraca? Qual é a hierarquia dessa demanda? Bom, na percepção que desenvolvi à luz dos trabalhos empíricos, titulação não é uma coisa desimportante para os vários moradores de favelas, então tem uma importância, ela não é um zero à esquerda, faz diferença.

Agora, pode não ser realmente o primeiro item da pauta. Ela vai ganhar uma prioridade maior ou menor conforme o tipo de ameaça que está colocada, porque de fato há vários fatos que podem fazer surgir uma percepção de segurança que torne o título não tão urgente. Alguma coisa boa, necessária, mas não tão urgente, não prioritária, não a demanda principal, de uma coletividade. De fato, já se percebe como é que, por exemplo, quando o poder público urbaniza um local, em alguma medida está dizendo que não vai tirar, porque se está investindo, se está reconhecendo tudo que está ali, é uma linguagem que diz que não ocorrerá, ou dificilmente ocorrerá, uma situação de retirada.

Por outro lado, você tem uma série de documentos que podem também gerar uma percepção de que já existe uma titulação suficiente, mínima, guarnecendo a moradia, guarnecendo aquela casa, aquela terra que se conquistou. Então, às vezes, o morador já tem uma autorização dada pelo poder público para algum fim,

ele já tem um carnê do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), uma conta de luz, o documento da associação e um cadastro feito nos órgãos sociais. Esse somatório de documentos é capaz de produzir uma percepção de que já existe uma titulação, o que faz arrefecer a demanda pelo “documento da casa”, como muitos dizem.

Agora, os moradores também sabem que existe um documento que é indiscutível, que torna a situação de todo mundo mais segura. Então existe, acredito, uma percepção razoavelmente clara de que a titulação tem gradações. E de que há, de fato, alguns documentos que, digamos assim, fazem virar essa página, porque existem várias preocupações com relação à manutenção da moradia em favelas. Existe a preocupação de não perdê-la para o dono do morro, ou não perdê-la por uma remoção, por uma demolição, bem como também de que ela não seja perdida, por exemplo, nos casamentos que se façam, ou se desfaçam, e nas transmissões hereditárias que venham a se fazer.

Então existe também a preocupação de ter documentos hábeis a resolver litígios entre casais, ou entre descendentes quando essas situações se colocarem. Vejo que existe, digamos assim, um certo leque de interesses que se deseja atender pela via da titulação, e que de fato por isso não há uma resposta única para todos os lugares, ou para todos os moradores do mesmo lugar, porque eles também estarão em situações que são juridicamente diversas. Você acha, no mesmo lugar, gente que está em área pública ou privada, gente que teve alguma titulação já dada pelo governo em alguns momentos, e outros que não pegaram, não foram alcançados por essa medida, gente que pediu e obteve no Judiciário, numa repartição administrativa, algum tipo de documento. As situações são muito diversas.

Muitas vezes o que a regularização pode fazer é uniformizar um pouco isto, colocar todo mundo num patamar comum, de maneira que não tenham *gaps*, não tenha gente muito para baixo numa escala de proteção. Mas em geral vamos encontrar situações muito diversificadas, que foram se acumulando no tempo, porque como não houve a gestão desses locais, vai se abrindo um enorme leque de situações. É um pouco o que tenho observado.

Agora, não confio muito nas enquetes que já foram feitas a esse respeito, porque não sabemos nunca exatamente como isso foi perguntado aos moradores. Dependendo da maneira como a informação é produzida, isso impõe um certo resultado. Então falo um pouco menos à luz de entrevistas mais rápidas, e um pouco mais à luz de observações mais prolongadas, em que é possível coletar mais elementos para avaliar cada caso.

Bom, a outra pergunta sobre a emulação de que eu falei algumas vezes – a emulação é, de fato, um certo movimento popular, de emular as instituições oficiais do Estado, de alguma forma replicá-las, embora de maneira não exatamente igual.

A associação de moradores às vezes funciona como RGI, e às vezes funciona como um cartório de notas, como tabelião. Então ela tem um caráter um pouco plural. Existem fragmentos do discurso da lei que vemos serem colocados nos documentos produzidos nas favelas, porque já teve possivelmente a orientação, a participação de algum agente público ou de algum advogado que mora no local. Tem muita associação que já foi presidida por pessoas que estudaram direito.

Aliás, num dos locais em que fiz trabalho de campo, um integrante que ficou um bom tempo na diretoria da associação era um exímio advogado, e ele, digamos assim, deu um banho de legalidade na favela. Ele reduziu aos termos da lei tudo aquilo que se fazia ali, num enquadramento às vezes até um pouco opressivo. Então você tem isso, esses trânsitos que foram muito favorecidos no período recente. Isso leva a ter uma certa cota de originalidade ao lado de uma certa cota de emulação das instituições oficiais do Estado, que não deixam de ser o modelo, uma referência, e que às vezes o próprio Estado exige que seja seguida, e é uma das causas dessa emulação.

Agora, com relação à instituição da propriedade, creio que tem uma certa confusão, porque o morador, quando diz que ele é dono do imóvel, na minha interpretação (ou seja, trata-se de uma interpretação), ele não está aludindo principalmente ao conceito burguês de propriedade, porque esse morador não pensa estritamente dentro desse parâmetro, embora seja um parâmetro dominante, hegemônico. Ao pesquisar favelas, somos levados a pensar que essa hegemonia talvez não seja absoluta. Ela não funciona 100% em todos os tempos e lugares, e de modo que não haja quem escape disto. Ou seja, existem outras referências de propriedade, que vão além desta, que têm a ver com as tradições brasileiras cultivadas desde o local de origem das famílias, enfim, que são trabalhadas à luz de um outro conjunto de percepções do mundo, desde a base da pirâmide social.

Então não lidamos somente com essa concepção burguesa de propriedade, não é a única concepção em trânsito na sociedade brasileira. Existem outras concepções que são capazes de significar uma relativa revisão dessa concepção. O conceito popular não é tão individualista, não é tão absolutista, então ele tem algumas variações que às vezes até se distanciam da lei realmente, para o bem e para o mal.

Há um sentido de que, por exemplo, quem não usa um certo bem não pode ser considerado o dono dele. Só quem usa pode ser aceito como dono. Isso é concepção social de propriedade, que seria a concepção hegemônica se a noção de função social tivesse dominado as nossas referências, mas não é o caso.

Então, num certo sentido, a propriedade na favela é um pouco mais social. Como alguém comentou, isto tem algo a ver com o pensamento de John Locke. Claro, tem a ver com as concepções lockianas, conseguimos fazer várias conexões. Por outro lado, quando um locatário não paga um aluguel, o dono, que

é o locador ou senhorio, se sente no direito de dar 24 horas para que ele saia. Ou seja, ele se arvora poderes muito mais violentos do que aqueles que a lei admite. A lei não autoriza nenhum locador a despejar ninguém com 24 horas de prazo de desocupação. A lei brasileira não admite isto. Ela, nesse ponto, foi um pouco mais civilizada, cautelosa. Nas práticas da favela, sim, admite-se.

Então na verdade temos ali no direito das favelas, no direito encontrado nas favelas – ou praticado, produzido ali – somos capazes de encontrar tanto emulação de instituições do Estado quanto instituições próprias, algumas delas com viés mais social, ou de maior justiça e equanimidade do que o Estado, às vezes com menos – estão aquém do Estado em termos de justiça –, que permitem algumas intervenções muito violentas. Ele talvez seja um *mix* do pior e do melhor do que podemos ter em termos civilizatórios. Ele consegue de fato reunir os extremos talvez, do bem e do mal, numa só concepção. Então é uma concepção que não pode ser reduzida à concepção burguesa de propriedade, por mais que às vezes alguém da favela lhe fale: “olha, eu quero ter a propriedade da minha casa do mesmo jeito que as pessoas no asfalto têm”. Isso é um fragmento do discurso. Temos que olhar, juntar com os outros fragmentos, para tentar ter uma concepção mais abrangente.

## 7 NORMAS PRÓPRIAS DOS LUGARES

*Carolina Pupo:* É muito interessante quando Alex coloca sobre a questão dessa produção de juridicidade que existe nesses lugares de realização de trabalho de campo. Você encontrou pontos convergentes dessa produção de juridicidade? Isto é, em algumas favelas em que você fez trabalho de campo, você observou algumas normas que se convergem dentro dessas favelas?

Outro ponto é que você comenta que, quando há criação de normas próprias nos lugares, parte delas está carregada de formalismo, isto é, acabam se espelhando muito em uma norma estatal para serem formuladas. Minha outra questão seria se você percebeu, nos seus levantamentos, se existem normas que não estão baseadas nesse formalismo. Se sim, se essas normas vão contra alguma norma já imposta pelo Estado, ou se você consegue perceber se há normas próprias dos lugares. Acredito que, do ponto de vista teórico, isso parece interessante, porque quando se tem essa produção de juridicidade quer dizer que existem normas locais próprias. Neste sentido, o circuito inferior produziria as suas próprias normas, inclusive para poder se reproduzir no espaço.

*Alex Magalhães:* De fato não há uma comunhão perfeita em todos os lugares, em todas as favelas de uma mesma cidade, ou de uma cidade para outra. Isso vai depender muito da história do lugar, de quem foram as suas lideranças, suas figuras emblemáticas, suas referências, o papel que alguns agentes exercem – igreja, boca de fumo, Estado, juristas etc. Então vamos encontrar de fato um campo muito

fragmentário. Tem um lugar na zona sul do Rio em que pesquisadores de campo já encontraram diferenças, por exemplo, entre um pedaço da favela, em que todo mundo veio do interior de Minas Gerais, e um outro pedaço, em que todo mundo veio do Nordeste. Há cisões entre esses grupos e maneiras diferentes de conceber os direitos sobre a terra, além de práticas construtivas diferentes. Tem um universo que conhecemos pouco, que precisa ter mais pesquisa para compreender melhor.

Então, nem tudo são convergências, embora existam alguns pontos em comum. Por exemplo, quase sempre é muito presente uma ideia de comunidade de interesse entre todos os moradores, ou de que todos os moradores fazem jus às mesmas oportunidades uns em relação aos outros. Ou seja, tem uma sensibilidade jurídica mais ou menos disseminada de que não se admitem tratamentos que discriminem entre pessoas. Isso gera muita dificuldade de o morador admitir, aceitar, quando a prefeitura, por exemplo, quer estabelecer uma regra como a seguinte: olha, nas ruas menores, como tem problema de ventilação, só pode construir dois andares, mas nas ruas maiores, mais largas, como não tem esse problema, vai poder construir três. É o tipo da regra que é muito difícil de uma comunidade aceitar, porque fere esse sentido de igualitarismo, de comunidade de interesse entre todos – por que uns sim e outros não? Quem vai poder construir menos certamente vai achar que outros estão sendo favorecidos. E o que vai fazer? Vai igualar por cima. Se o meu vizinho pode três, eu também posso três, e não há lei que me diga o contrário, que me convença do contrário.

Isso eu já percebi como um ponto que parece ser, digamos, um denominador comum, mas ao lado de muitos outros em que as concepções podem ser bastante diferenciadas. Então não partiria assim, não tenho encontrado assim mais convergências do que particularidades.

Agora, é difícil fazer uma afirmação generalizante, porque você teria que ter um grande número de casos pesquisados, o que particularmente não tenho. Individualmente sou induzido a essa afirmação a partir de leituras de fulano, que examinou o caso A, outro o caso B, outro o caso C. Mas há sempre um cuidado para generalizar, porque precisaríamos reunir uma massa muito grande de situações para poder ter uma conclusão mais segura a esse respeito.

E, por fim, sim, tem normas absolutamente contrárias às do Estado, para o bem ou para o mal, outras muito particulares, ao lado de outras que são uma tradução perfeita das instituições do Estado. Por exemplo, em algumas comunidades recolhi informações sobre a expulsão de pessoas pelo tráfico, pela boca de fumo – a expulsão de pessoas da favela porque cometeram algum ilícito e o tráfico determinou que aquelas pessoas saiam do lugar.

Num dos lugares que pesquisei, a informação que me chegou é a seguinte: não, aqui a boca só manda embora a pessoa que fez o mal, que errou, que fez errado.

A família, não. A família fica. A pessoa tem que sair, senão é morta, se não sair vai morrer, essa é a norma. O que é isto senão o princípio do direito penal mundial, ocidental pelo menos, o princípio da individualização das penas, que determina que *nenhuma pena passará da pessoa do criminoso*?

É um princípio coincidente em absoluto com os princípios do direito do Estado. Agora é óbvio, ele é praticado em todas as favelas? Não, não arriscaria dizer, ficaria muito inseguro afirmar isso. Quando soube disso, onde soube me causou surpresa, falei: “puxa, é mesmo?”. O poder, para alguns bestial, das bocas de fumo, em alguns momentos teria, digamos assim, se civilizado um pouco, e por alguma estratégia, claro, da sua atuação: vamos medir o uso da força, não vamos ficar “queimando cartucho”.

Então, se de um lado tem o degredo, digamos assim, a deportação, a pena de deportação – que se for violada se converte em pena de morte –, se de um lado tem esse grau extremo de violência, de outro tem também algumas disciplinas obedecidas por uma certa ideia de processo percorrida antes de se impor essas violências mais extremas. Tem vários lados. Penso que é importante desconstruirmos, seja uma imagem romântica, seja uma imagem monstruosa dessas práticas. Enfim, acredito que tem um leque muito amplo de quadros que somos capazes de encontrar.

## 8 SOBRE O PLURALISMO JURÍDICO

*Mônica Arroyo*: Realmente, a exposição e questões, respostas, comentários, tudo é muito bom. Para encerrar, gostaria apenas de expressar minha enorme satisfação com o seu comentário sobre o teu incômodo em relação à informalidade, ao termo *informalidade*, porque de alguma maneira esta tem sido uma discussão em nosso grupo desde o início das reuniões.

Como o Renato disse, lemos muito Milton Santos, e no livro sobre a teoria dos dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos ele já questiona essa ideia que estava muito em voga naquela época. Então nos parece muito interessante. Por isso, quando você começa, nesta segunda questão que você levantou sobre esse incômodo que te produz o termo *informalidade*, nos parece interessante porque é uma visão crítica.

Também aderimos à teoria dos dois circuitos do ponto de vista de como entender a economia urbana, e justamente como questionar essa informalidade, associada aos agentes que conseguem fazer parte da economia urbana nos países do Terceiro Mundo, nos países subdesenvolvidos. Eles produzem um mercado que também é mercado, mas é diferente do dominante, como parte do mesmo processo. Isto nos leva a discutir aquilo que de alguma maneira Ana Clara diz sobre

um mercado socialmente necessário. Também nos ajuda a questionar o tema do mercado tal como algumas visões hegemônicas o explicam.

Por isso me parece muito interessante: você faz isso a partir do direito, do direito vinculado à regularização fundiária. Em algum momento você mencionou o tema do pluralismo jurídico, e esta é uma coisa bastante interessante que Boaventura dos Santos traz, e nos remete a entender esse mundo complexo, que pretende incluir as complexidades criadas no terceiro mundo, no Sul do mundo, em outros países que não aqueles países centrais, que são muitas vezes os que produzem o conhecimento instituído, a teoria.

De alguma maneira há uma preocupação por questionar desde as realidades dos países da América Latina e de nossas cidades, que são muito complexas, até a questão da juridicidade, como você está fazendo. Você está propondo essa discussão além da regularização fundiária – a regularização urbanística que vai além disso. Também há, me parece, em sua proposta de reflexão, uma recuperação do que é o pluralismo jurídico e dos diferentes caminhos de fazê-lo.

Isto é próprio de sociedades não hegemônicas na ordem internacional, como são as sociedades latino-americanas, no Sul do mundo, enfim, mas que talvez, por nossa própria realidade, temos muito não só a refletir como também a propor para a ação.

Temos uma construção teórica do que somos, do que fazemos do ponto de vista da economia e do que fazemos do ponto de vista das normas e do quadro normativo que também é plural e diferenciado. Como você disse, há muitas situações juridicamente diversas, o que você quer colocar de alguma maneira no centro da reflexão.

Então te agradeço, porque vem a enriquecer muito nossas discussões, que já fizemos de outra maneira em reuniões anteriores, tratando o tema das finanças, por exemplo, que Fabio e Carolina trouxeram: como há outras formas também de pensar o tema das finanças. Fizemos outras leituras, como trouxeram também Renato e Isadora, para discutir a habitação popular.

Agora você vem trazer estas diferentes concepções do direito, como pensar o quadro normativo – estou reduzindo talvez toda a riqueza que você trouxe na sua reflexão, mas que é tão importante de fazer e de valorizar, cada vez mais, como a partir do Sul do mundo se pode pensar teoricamente, não apenas a nossa realidade, mas também outros caminhos para transformar o mundo.

*Alex Magalhães:* Gostaria de fazer um brevíssimo comentário para dialogar com essa fala. Diria que sim, o que faço não deixa de ser um esforço de atualizar a problemática do pluralismo jurídico no contexto urbano, no contexto latino-americano, do Sul global, que têm por uma das suas notas não desejar apenas

marcar, afirmar, a ideia de que existe um outro circuito jurídico (para aproveitar o conceito proposto por Milton Santos). De fato, o conceito de circuito é muito potente, creio que tem uma solidez, e que é uma ferramenta mais poderosa do que outras alternativas conceituais que já foram experimentadas e criticadas. Mas busco desenvolver uma visão do pluralismo jurídico que tem por intenção não apenas sinalizar que existe um outro circuito jurídico além do circuito oficial do Estado, mas que também percebe que existem conexões entre os distintos circuitos jurídicos que transitam socialmente. Como os circuitos em algum momento se encontram, como o próprio Milton já reconhecia, vão se conectar em alguns pontos, vão interferir um sobre o outro. Trabalho com a mesma hipótese, de que existem essas interações e que nosso trabalho é exatamente conseguir perceber e compreender com exatidão que interfaces são essas entre os circuitos, como eles agem um sobre o outro, sobre os outros, como há uma relação de determinante-determinado, como há uma série de sobredeterminações, de um sobre os outros, e vice-versa.

Então me parece que, hoje em dia, o grande desafio, em termos de compreensão dos processos, é o de que há conflitos normativos nesses pontos de conexão, e que pode ser, digamos, o grande objeto de estudo do qual estejamos atrás ao trabalharmos com as áreas periféricas, marginais das cidades, sob esta perspectiva, que não chamo nem somente de jurídica, mas também prefiro chamar de sociojurídica, a fim de assinalar essa abertura e essa multidisciplinaridade que é inerente, que é necessária para dar conta de um objeto dessa envergadura.<sup>8</sup>

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. (Org.). **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras/Faperj, 2003.

BALBIM, R. Produção internacional da informalidade urbana e os “núcleos urbanos informais” no Brasil. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 19., 2022, Blumenau, Santa Catarina. **Anais...** 2022.

CASTRO, P. R. de. (Org.). **Galo cantou! A conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2011.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social**. Madri: Taurus, 1988a. v. 1.

HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista**. Madri: Taurus, 1988b. v. 2.

---

8. Para uma visão atualizada a respeito das formulações teóricas do autor a respeito desse tema, sugere-se a leitura do artigo Magalhães (2019).



MAGALHÃES, A. F. A importância do Código Civil para a política de regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário – RDI**, n. 65, p. 11-29, 2008.

MAGALHÃES, A. F. **O direito da favela no contexto pós-Programa Favela-Bairro**: uma recolocação do debate a respeito do ‘Direito de Pasárgada’. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

MAGALHÃES, A. F. Depois da urbanização vem a legislação: conflitos entre prefeitura e moradores de favela no processo de implementação da Lei de Uso e Ocupação do Solo nas Áreas de Especial Interesse Social (Aeis); Rio de Janeiro, 1992-2009. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** 2011.

MAGALHÃES, A. F. Direito das favelas: lineamentos de um conceito. **Revista Ciência & Trópico**, v. 43, p. 203-225, 2019.

MELLO, M. A. B. de. **Legitimação de posse de imóveis urbanos e o direito à moradia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SMOLKA, M. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. *In*: ABRAMO, P. (Org.). **A cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras/Faperj, 2003. p. 119-138.

TURNER, J. F. C. **Autoconstrucción**: por una autonomía del habitar – escritos sobre urbanismo, vivienda, autogestión y holismo. Logroño: Editorial Pepitas de Calabaza, 2018. 352 p.