

# Direito das favelas: lineamentos de um conceito

*Favelas' Law: lineaments of a concept*

*Derecho de las Villas: lineamientos de un concepto*

Alex Ferreira Magalhães<sup>1</sup>

## Resumo

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Direito das favelas: lineamentos de um conceito. *Revista Ce&Trópico*. v. 43, edição especial, p. 203-225, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópico\\_v.43n.esp\(2019\)p.196-220](https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.196-220)

O presente artigo integra um esforço de pesquisa, que vem sendo desenvolvido ao cabo de, ao menos, uma década, no sentido de conhecer as favelas – e, de modo mais abrangente, os assentamentos de baixa renda – e suas dinâmicas internas, desde um ponto de vista sociojurídico. Consiste em contribuir, com o olhar e com os instrumentos analíticos do jurista, para o amplo e longo debate a respeito do desenvolvimento, consolidação e requalificação das favelas, tema de interesse seja no Brasil, seja em outras sociedades nacionais. No espaço de que disponho nesse artigo, buscarei conceptualizar a noção-chave que corporifica esse esforço, esclarecendo o que entendo por *Direito das Favelas*, noção que propusemos e vimos adotando em nossos escritos desde 2007, explicitando os pressupostos e as questões nas quais essa noção se traduz, bem como indicando algumas possíveis ilustrações e aplicações que ela admite. Como resultados, buscaremos apontar o potencial renovador – e ampliador – que este debate possui em relação à teoria jurídica e à teoria social a respeito das favelas, bem como, suas repercussões de ordem teórico-prática, a exemplo de sua potencialidade em contribuir para a reorientação de políticas urbanas comumente aplicadas a esses espaços, como as de urbanização e regularização.

**Palavras-chave:** (conceito de) Direito. Juridificação. pluralismo jurídico. direito urbanístico. slum(s). periferia(s).

## Abstract

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Direito das favelas: lineamentos de um conceito. *Revista Ce&Trópico*. v. 43, special edition, p. 203-225, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópico\\_v.43n.esp\(2019\)p.196-220](https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.196-220)

*This article integrates a research effort that has been developed after at least a decade, in order to know the favelas - and, more broadly, the low income settlements - and their internal dynamics, from a socio-legal standpoint. It consists of*

<sup>1</sup> Professor Associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Docente do corpo permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Pesquisador em Pós-Doutoramento no Centro de Estudos Sociais (Coimbra, Portugal). E-mail: [alexmagalhaes@ippur.ufrj.br](mailto:alexmagalhaes@ippur.ufrj.br). ORCID: 0000-0002-6444-3252

contributing, with the jurist's analytical tools, to the broad and long debate about the development, consolidation and re-qualification of favelas, a topic of interest whether in Brazil or in other national societies. In the space I have in this article, I will try to conceptualize the key notion that embodies this effort, clarifying what I understand by Favelas Law, a notion that we have proposed and have been adopting in our writings since 2007, explaining the assumptions and issues in which this notion is translated, as well as indicating some possible illustrations and applications that it admits. As results, we will try to point out the renewing and expanding potential that this debate has in relation to legal theory and social theory regarding favelas, as well as its repercussions of a theoretical and practical nature, such as its potential to contribute to reorientation of urban policies commonly applied to such spaces, such as urbanization and regularization.

**Keywords:** (Concept of) Law; Juridification. Legal pluralism. Urban law. Favela(s). Periphery(s).

## Resumen

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Direito das favelas: lineamentos de um conceito. **Revista C&Trópico**. v. 43, edição especial, p. 203-225, 2019. DOI: [https://doi.org/10.33148/CeTrópico\\_v.43n.esp\(2019\)p.196-220](https://doi.org/10.33148/CeTrópico_v.43n.esp(2019)p.196-220)

*El presente artículo integra un esfuerzo de investigación, que viene siendo desarrollado al cabo de al menos una década, en el sentido de conocer las favelas - y, de modo más amplio, los asentamientos de bajos ingresos - y sus dinámicas internas, desde un punto de vista sociojurídico. Consiste en contribuir, con la mirada y con los instrumentos analíticos del jurista, para el amplio y largo debate acerca del desarrollo, consolidación y recalificación de las favelas, tema de interés sea en Brasil, sea en otras sociedades nacionales. En el espacio de que dispongo en ese artículo, busqué conceptualizar la noción clave que corporifica ese esfuerzo, aclarando lo que entiendo por Derecho de las Villas, noción que propusimos y vimos adoptando en nuestros escritos desde 2007, explicitando los presupuestos y las cuestiones en las que esa noción se traduce, así como indicando algunas posibles ilustraciones y aplicaciones que ella admite. Como resultados, buscaremos apuntar el potencial renovador - y ampliador - que este debate posee en relación a la teoría jurídica y a la teoría social respecto a las favelas, así como, sus repercusiones de orden teórico-práctica, a ejemplo de su potencialidad para contribuir a la reorientación de políticas urbanas comúnmente aplicadas a esos espacios, como las de urbanización y regularización.*

**Palabras clave:** (concepto de) Derecho. Juridificación. Pluralismo jurídico. Derecho urbano. Favela(s). Periferia(s).

Data de submissão: 12/07/2019

Data de aceite: 24/07/2019

## 1. Introdução

A expressão, ou o *nomen*, “Direito das Favelas” foi cunhada, originalmente, no projeto de tese, que estruturei ao longo do ano de 2007 e submeti, no mesmo ano, ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, do IPPUR / UFRJ, e que constituiu, efetivamente, o guia e referência do desenvolvimento da pesquisa que culminou na elaboração de minha tese doutoral. Desde essa ocasião, tenho trabalhado no desenvolvimento do conceito correspondente a essa expressão, que voltou a comparecer expressamente em diversos escritos anteriores e posteriores à mencionada tese nomeadamente: Magalhães (2008; 2010; 2013) bem como, de modo latente, em diversos outros escritos e novos projetos de pesquisa cujo objeto de estudo é o universo das favelas, ou, de modo ampliado, os chamados “assentamentos autoproduzidos” e as chamadas periferias, duas outras noções que vêm ganhando centralidade em minha reflexão recente e que dialogam fortemente com aquela.<sup>2</sup>

Registro que o caráter “original” da expressão, acima alegado, refere-se a minha própria produção, muito embora eu desconheça que outros(as) pesquisadores(as) tenham se valido dela anteriormente.

Registro também que me interessa menos o debate a respeito da primazia na construção e uso dessa ou de outras expressões já ensaiadas na literatura<sup>3</sup> do que o esforço autêntico em conhecer as favelas – e, de modo mais abrangente, os assentamentos autoproduzidos e as periferias – e suas dinâmicas internas, desde um ponto de vista sociojurídico, contribuindo, com o olhar e com os instrumentos analíticos do jurista, para o amplo e longo debate teórico e político (ou prático) a respeito do desenvolvimento, consolidação e requalificação desses importantes segmentos do tecido urbano.

No entanto, registro também que não considero o debate terminológico – ou, mais refinadamente, o debate a respeito dos chamados *atos de nomeação* (BOURDIEU, 1989) dos fenômenos sociais – algo secundário, desprezível, meramente formal, etc., especialmente quando se trata do campo jurídico. Nesse âmbito, como tem ensinado o referido mestre francês, a nomeação constitui um mecanismo, por excelência, de produção não somente do sistema jurídico, mas do próprio sistema social, induzindo ao seu reconhecimento universal. Um exemplo bastante ilustrativo do *problema da nomeação* é trazido por outra colega que, em sua obra, indiscutivelmente versou sobre o tema do Direito das Favelas (muito embora não tenha se valido dessa expressão), porém em termos que o colocam sistematicamente – e literalmente – entre aspas a cada vez que se referia a quaisquer de suas possíveis expressões. O uso constante dessas aspas, como uma espécie de regra ou disciplina científica, induz a uma dúvida visceral a respeito da juridicidade do fenômeno que

2 Não se tratam de expressões sinônimas, mas sim nas quais vejo um sentido mais abrangente do que o de ‘favela’, se modo a alcançar outras tipologias do habitat das classes populares urbanas.

3 A título de exemplo, Boaventura de Sousa Santos propôs *Direito de Pasárgada* (SANTOS, 1973), enquanto minha diletta colega Adriana Nogueira Lima preferiu *Direito autoconstruído* (LIMA, 2016), entre inúmeros(as) outros(as) que construíram expressões mais abrangentes, não direcionadas exclusivamente ao caso das favelas, tais como a já clássica fórmula do *Direito achado na rua* (SOUSA JR., 1990).

ela se propunha conhecer, na qual a utilização da categoria “Direito” a fim de qualificar esse fenômeno seria não mais do que uma espécie de concessão generosa, e/ou de metáfora, e/ou de licença poética (CORREA, 2012). Tal exemplo me é bastante útil a fim de fazer, logo ao início desse artigo, uma *démarche* que me parece fundamental com relação ao conceito aqui debatido: na abordagem que desenvolvo, e que defendo, a categoria “Direito” é utilizada *ipsis litteris*, como diria um jurista tradicional. É usada de maneira categórica, com perdão pela redundância. Não se trata de um mero recurso discursivo, de uma palavra usada de maneira frouxa, não rigorosa ou levemente. Aquilo que entendo ter começado a desvendar em todos os meus esforços de pesquisa empírica eu classifico, *strcitu sensu*, como matéria jurídica, ou como relações sociais cuja juridicidade é inegável, em poucas palavras, como efetivas relações e práticas jurídicas, de relevância tanto do ponto de vista do sistema normativo já posto, quanto da prospecção de possíveis futuras instituições formais do Direito. Em outra possível síntese, trata-se de literais fenômenos jurídicos, seja numa perspectiva formal, seja numa perspectiva sociológica.

Destarte, o presente artigo corporifica um esforço de sistematização, e, ao mesmo tempo, de atualização do conceito de Direito das Favelas, a fim não somente de definir o seu estatuto epistemológico, como também de incorporar novas dimensões ou nuances que têm sido sugeridas pelo tempo histórico, fazendo face aos questionamentos que já foram opostos ao longo do período em que dele tenho me valido. Parece-me que se trata de um exercício que, de tempos em tempos, revela-se necessário, a fim de promover o reencontro desse objeto de estudo com o estado da arte das reflexões e práticas acumuladas a partir do momento inicial de sua proposição. Reforça essa percepção o fato de que se trata de um conceito definidor do lugar ou ângulo de onde busco tratar da questão das favelas, no qual se articulam aquilo que desenvolvo nos campos teórico e prático.

O desenvolvimento do artigo se estrutura basicamente em dois momentos. No primeiro deles buscamos demonstrar o quanto o estudo das favelas e das relações sociais que nelas se estruturam possui uma inafastável e relevante dimensão jurídica, para a qual se requer a devida atenção dos pesquisadores, traduzida no respectivo trabalho de construção de quadros teóricos adequados, no qual emerge o conceito de Direito das Favelas, como a síntese que propomos para a referida construção. Uma vez colocada essa premissa fundamental, o segundo momento será dedicado a explorar e explicitar o que comporia um possível conteúdo do conceito de Direito das Favelas, identificando temas e questões que estariam abrangidos por ele, ao lado de algumas premissas epistemológicas e metodológicas que entendemos como essenciais a esse conceito.

Na conclusão, são brevemente recapituladas as questões cruciais do debate conceitual proposto no artigo, bem como apresentadas sínteses desse debate, em forma de proposições generalizantes a respeito do sentido e alcance que conferimos a noção de Direito das Favelas. Por fim, são apresentados os horizontes futuros do debate a respeito desse conceito que, de modo geral, importa na consolidação de uma determinada agenda de pesquisa sociojurídica a respeito das favelas.

## 2. As favelas e a sua inexpugnável dimensão jurídica

Em primeiro lugar, a noção de Direito das Favelas decorre, como sinalizado acima, do esforço em conhecer e problematizar questões relacionadas às favelas e suas dinâmicas internas desde um ponto de vista jurídico. Como é sabido, as favelas são formações urbanas que vieram se constituindo no Brasil desde fins do século XIX, na esteira da transição do modo de produção escravista ao modo de produção capitalista, baseado na mão de obra livre e assalariada. Nas condições impostas por essa transição, não foi assegurado acesso à terra para os trabalhadores então liberados do jugo da escravidão, evidenciando uma das feições do modo estruturalmente hierarquizante e contraditório como esse processo se deu no Brasil.

Tal problema somente começou a ser enfrentado a partir da década de 1930, seja pela emergência do sistema de proteção ao trabalho, seja por alguma medida de Estado social, de bem-estar social, Estado providência, entre outras possíveis denominações, que passamos a conhecer a partir de então, de modo igualmente marcado por profundas contradições, que impediram que tais medidas tivessem um alcance universal, de modo a superar aquelas condições sociais que produziram o aparecimento das favelas na paisagem das cidades brasileiras. Não por acaso, nas décadas que se sucederam a essa, as favelas não deixaram de crescer em todos os quesitos possíveis – número de moradores, número de unidades habitacionais, número de áreas classificadas como tal, metragem quadrada dessas áreas, área construída – consolidando-se como um modo estrutural de produção da cidade e do habitat das classes populares urbanas. Tais índices de crescimento, em que pesem alguns deles apresentarem curva decrescente em séries históricas de longo prazo, via de regra, ainda se mantêm em patamares superiores àqueles da cidade tomada em seu conjunto, conforme as estatísticas oficiais têm repetidamente informado.<sup>4</sup>

A princípio, trata-se de uma formação que marca, de modo mais específico, a cidade do Rio de Janeiro, local onde se produziu e exportou a todo o país a nomenclatura *favela*, como modo de designar uma determinada tipologia assumida pelo habitat popular.<sup>5</sup> Porém, podemos falar de formações urbanas, existentes em outras cidades brasileiras, comparáveis às favelas – por suas características históricas, físicas, socioeconômicas, culturais ou jurídicas – em muitas das quais findou por se consagrar o uso da mesma nomenclatura a fim de designá-las.

4 Refiro-me, aqui, aos dados produzidos tanto pelo IBGE, quanto, no caso do município do Rio de Janeiro, pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (o IPP), que desde a década de 1990 vêm desenvolvendo um sistema de informações a respeito da mesma cidade, onde se destaca o Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (Sabren).

5 Até o final do século XIX, o termo pertencia ao campo da botânica, designando um tipo de arbusto com incidência no semiárido brasileiro. Isto levou a que, no sertão da Bahia, houvesse uma localidade conhecida como *Morro da Favela*, em cujas proximidades se estabeleceu o Arraial de Canudos. Reza a versão mais contada – para alguns, o mito de fundação das favelas no Brasil (VALLADARES, 2000) – que tal nomenclatura teria sido reproduzida no Rio de Janeiro pelos soldados do Exército brasileiro que lutaram nessa região, ao estabelecerem sua moradia no *Morro da Providência*, situado nas circunvizinhanças do prédio que até hoje abriga o quartel-general do Exército, onde aguardariam temporariamente as casas que lhes haviam sido prometidas como recompensa pela campanha militar que logrou exterminar o aludido Arraial e a experiência de organização social que ali

Do ponto de vista do conhecimento, retroagem à década de 1930 os primeiros esforços no sentido de produzir informações e dados a respeito das favelas, a partir dos trabalhos jornalísticos e dos relatórios sociais produzidos por órgãos públicos.<sup>6</sup> Nesses documentos, comparece o debate sobre “o que fazer” com as favelas e, logo, de modo latente, como elas deveriam ser reguladas pelo Estado, o que vemos como uma das facetas do Direito das Favelas, qual seja a da sua regulação exógena, ou de matriz estatal. Nas décadas seguintes, elas passam a constituir objetos de estudo das mais diversas disciplinas, de modo a que dispuséssemos, já na década de 1970, de uma significativa produção bibliográfica e documental a respeito das favelas, a partir das três matrizes aqui identificadas: jornais, poder público<sup>7</sup> e produção científica.<sup>8</sup>

No caso da produção científica ocorre algo digno de nota e que toca no coração do presente trabalho: muito embora as favelas, como, de resto, todos os demais territórios urbanos, desde seu aparecimento,<sup>9</sup> fossem objeto da atuação legiferante do Estado brasileiro – em todos os seus níveis – são desconhecidos quaisquer trabalhos de cunho jurídico – ou, ao menos, sociojurídico – antes das obras pioneiras da lavra de Stephen Conn (CONN, 1968) e Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 1973). Em que pese o fato de que, já ao tempo desses dois trabalhos pioneiros, contava algumas décadas a existência de matérias-primas dos estudos jurídicos – tais como legislação, pareceres de órgãos públicos e decisões judiciais<sup>10</sup> – referentes às favelas, estas, até então, não haviam despertado o menor interesse por parte dos juristas, que tardaram enormemente a vê-las enquanto um possível – quiçá, legítimo – objeto de estudo. Por força das duas obras acima referidas, especialmente a última delas, esse cenário modifica-se um pouco, no entanto em medida que eu reputaria ainda muito aquém seja da importância que as favelas possuem no processo de urbanização no Brasil, seja do lugar que elas conquistaram e da atenção que receberam por parte de cientistas de inúmeras outras disciplinas.

Com base na literatura e nas fontes documentais disponíveis, algumas delas citadas nesse artigo, corroborados pelas pesquisas empíricas de minha própria lavra, afirmaria que é inegável a existência do que poderíamos chamar, genericamente, de

---

havia se estabelecido sob a liderança de Antônio Conselheiro (ABREU, 1988).

6 Conforme Valladares (2000), os dois estudos pioneiros a respeito das favelas do Rio de Janeiro teriam sido o comumente citado trabalho acadêmico da assistente social Maria Hortência do Nascimento e Silva, intitulado “Impressões de uma assistente social sobre o trabalho na favela”, de 1942, secundado por um relatório de autoria do médico Victor Tavares de Moura, intitulado “Favelas do Distrito Federal”, de 1943.

7 Seja por meio de órgãos de assistência social, seja por órgãos policiais ou judiciais, apenas para exemplificar algumas agências emblemáticas.

8 É o que se pode observar nas referências bibliográficas constantes da tese de Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, 1973).

9 Meu colega Rafael Soares Gonçalves, historiador há muito dedicado ao tema das favelas na cidade do Rio de Janeiro, descobriu normas legais direcionadas àqueles espaços que viriam a ser classificados como favelas editadas ainda no próprio século XIX, quando essas formações mal haviam aparecido e encontravam-se em estágio embrionário, para dizer o mínimo! A esse respeito, ver GONÇALVES, 2013.

10 Sem falar em outras produções a respeito do tema no campo das artes e do jornalismo, bem como o fato de que, àquela altura, os dados censitários a respeito da população moradora de favelas na cidade do Rio de Janeiro informavam que esta era superior a 500 mil habitantes (PERLMAN, 2010). Todos esses fatos corroboram a percepção de que a formação de favelas era generalizadamente vista como um evento social de enorme significado e, do ponto de vista do *status quo*, um problema de enorme gravidade.

*dimensão jurídica das favelas.* O desenvolvimento desses territórios e as relações sociais e econômicas que aí se estabelecem engendram questões de alta indagação para o campo jurídico,<sup>11</sup> tais como, por exemplo, as especificidades dos processos de apropriação, parcelamento, uso, edificação do solo, extração de rendas fundiárias, regulação de espaços de uso comum e administração de conflitos que nelas se realiza, para citar alguns aspectos relevantíssimos dessa aludida *dimensão*. São aspectos dos quais, por sinal, mais nos temos ocupado em nossa atuação política e acadêmica. Ora, nesse caso, a crítica pode ser dirigida tanto a juristas quanto a pesquisadores de outra formação – ou, se preferirmos, de outra identidade epistemológica e/ou social – dedicados a esse universo: nem uns e nem outros dedicaram muitos esforços ao conhecimento de aspectos como aqueles acima mencionados, tratando-os muitas vezes de modo *en passant*, de modo que eu afirmaria ser insuficiente e fragmentário, até os dias de hoje, aquilo que sabemos a respeito deles. Há, portanto, um considerável déficit cognitivo com relação a tais fenômenos, com repercussão negativa nada desprezível quando se trata de planejar medidas de desenvolvimento e/ou de gestão desses territórios.

Desse modo, abrigamos sob a noção de Direito das Favelas o esforço organizado e sistemático em suprir esse déficit, buscando compreender, primeiramente, de que maneiras as favelas vêm sendo e já são presentemente reguladas, seja quanto aos aspectos acima enumerados, seja quanto a outros que componham a sociabilidade dessas localidades, que, em tese, podem se referir a todo e qualquer dos campos em que o conhecimento jurídico se estrutura. De algum modo, sob esta expressão, tencionamos abranger o conjunto de contribuições que os juristas – não apenas os bacharéis em Direito, mas especialmente estes – podem aportar aos esforços de melhor compreensão deste objeto que aqui já designamos como o “universo das favelas”, tomadas como um fragmento da cidade que possui dinâmicas particulares e, como já apontado, insuficientemente conhecidas.

Importante marcar, ainda que em linhas gerais, o conceito de Direito com o qual trabalhamos, a fim de situar o leitor quanto ao nosso paradigma quando nos falamos de juridicidade.<sup>12</sup> Por óbvio que não se trata de uma concepção estritamente formal do Direito, tal como normalmente adotada na literatura especializada nessa disciplina, ou, mais precisamente, no âmbito da chamada *dogmática jurídica*, o protótipo hegemônico de ciência do Direito. De modo geral, tal concepção já há algum tempo é alvo de severas reservas críticas quanto ao seu *status* epistêmico, que partem de diferentes matrizes e tradições teóricas.<sup>13</sup> Em nosso caso, não somente teríamos ocasião de retomar e aplicar grande parte dessas críticas, como ela se revelaria contraproducente em grande medida, em função de rejeitar a possibilidade de estruturação do conhecimento jurídico em bases empíricas, como me parece elementar e inescapável ao conceito de Direito das Favelas. Em outras palavras, os compromissos

11 E, importante acrescentar, não somente para este!

12 Para uma exposição mais ampla e completa dessa conceptualização, vide MAGALHÃES, 2013b.

13 No Brasil, tenho como uma referência importante nesse debate os escritos de Tércio Sampaio Ferraz Jr. (FERRAZ JR., 2015) que, por sua vez, baseia-se no trabalho de teóricos do Direito de grande envergadura, tais como Theodor Vieweg e Niklas Luhmann. Na literatura universal, tenho bastante em conta os argumentos de Eugen Ehrlich (EHRlich, 1986) e a renovação epistemológica proposta por Boaventura Santos (SANTOS, 2001; 2003).

com a matriz acentuadamente racionalista que dominam a dogmática jurídica,<sup>14</sup> a impedem de tomar o dado empírico, que nos é caríssimo, como premissa maior das operações mentais do jurista, colocando-o sempre de modo subordinado aos conceitos pré-determinados – e admitidos como válidos – no plano racional. Em suma, necessário romper com essa perspectiva para uma adequada compreensão e formulação do Direito da Favela, na medida em que tomo a empiria como reestruturante do campo conceitual e como reveladora do fenômeno jurídico que desejo conhecer, em outras palavras, uma fonte material do Direito, entendido enquanto fenômeno social. Assim, necessário estar armado de um conceito de Direito que incorpore de modo essencial a sua dialética social (LYRA FILHO, 1986), de modo a estar mais aberto a capturar um fenômeno vivo e em movimento histórico. Desse modo, por tomá-la como ponto de partida, adotamos a seguinte formulação sintética de SANTOS (2001, p. 290):

Direito é um corpo de procedimentos regularizados e de padrões normativos, considerados justiciáveis num dado grupo social, que contribui para a criação e prevenção de litígios, e para a resolução deste através de um discurso argumentativo, articulado com a ameaça de força. (...) Dizem-se justiciáveis os procedimentos e padrões normativos com base nos quais se fundamentam pretensões contraditórias e se geram litígios suscetíveis de serem resolvidos por terceiras partes não diretamente envolvidas neles (juízes, árbitros, mediadores, negociadores, facilitadores, etc.).

Concluindo a presente sessão, diria que a juridicidade que vejo como uma das dimensões constitutivas da favela representa um pressuposto essencial a fim de estabelecermos as bases para projetar as maneiras pelas quais elas poderão vir a ser reguladas, numa reflexão de caráter prospectivo e orientador das políticas públicas, nomeadamente aquelas de cunho territorial, como é o caso da urbanização, da regularização fundiária e de outras medidas afins. Trata-se de um campo de conhecimento de repercussões práticas e políticas bastante imediatas.

### **3. O direito das favelas e os seus possíveis conteúdos: que questões podemos abrigar sob o conceito em discussão?**

O esforço em conhecer e em conceituar o que venho designando como Direito das Favelas traduz-se num determinado corpus de temas e questões que buscarei reunir e detalhar na presente seção, e que correspondem ao conjunto de conteúdos e matérias que abrigo sob esta noção, em uma palavra, ao seu objeto. Nas subseções a seguir, também articularei alguns pressupostos necessários ao estudo do Direito das

---

<sup>14</sup> Conforme se pode perceber na obra de BOBBIO (1995).

Favelas, além de implicações a serem assumidas na medida em que nos dispomos à empreitada teórica e política de sua conceptualização.

### 3.1. *Uma questão crucial: A propriedade e a posse da terra nas favelas*

Um dos esforços centrais que sempre estiveram presentes nos estudos que já desenvolvi a respeito da temática das favelas diz respeito à identificação e ao desvendamento das principais relações jurídicas que envolvem os seus moradores e que teriam um caráter estruturante do território, condicionando uma série de outras relações sociais, bem como a própria gestão pública dessas regiões, nos quadros da política urbana.

Nesse âmbito, parece-me inescapável destacar a questão da propriedade e da posse da terra, de efeitos transcendentais na consolidação desses territórios, conforme já percebido desde as décadas de 1960/1970, nos estudos sociojurídicos pioneiros de Conn (1968) e de Santos (1973), anteriormente citados.

O primeiro desses dois trabalhos anuncia essa problemática desde o seu próprio título, no qual enfatiza o fato originário da história de qualquer favela: o apossamento da terra feito pelos primeiros ocupantes de um sítio até então vazio, ou seja, de uma terra até então sem qualquer sinal externo de exercício atual de posse, existente no momento em que ocorre essa tomada de posse. Sabemos que há casos em que esse ato de apossamento é precedido de alguma espécie de autorização, expedido seja por autoridade pública, seja por algum agente privado, bem como que, nesses dois casos, não costuma ser muito clara a legitimidade desses agentes para emitirem tal autorização. Em outras palavras, nem sempre tais agentes possuem efetivo poder jurídico, de fato e de direito, sobre a terra que está sendo apossada, a fim de que tal autorização signifique transmissão de direitos sobre o bem.

Em seu trabalho, Conn (1968) se vale de uma categoria jurídica de altíssima sensibilidade nos debates que envolvem não somente a favela, mas o próprio acesso à terra no Brasil: *invasão*. Com essa categoria, ele qualifica o ato de apossamento aqui referido, o que significa colorir esse ato com as tintas da ilegalidade, vendo-o desde uma perspectiva muito presente no Brasil – e no ideário conservador, de modo geral – que enxerga nesse fato uma violação ao direito de propriedade de outrem. É muito comum no Brasil o entendimento segundo o qual “*toda terra tem dono*”, não se admitindo uma possibilidade que, à luz da dinâmica real das relações sociais, eu diria ser ultrafrequente: aquilo que desde o Direito Romano da Antiguidade se conceituou como *res nullius*, isto é, coisa sem dono.<sup>15</sup> Trata-se de uma perspectiva que considero muito questionável, dos pontos de vista teórico e empírico, exprimindo em grande medida aquilo a que busco me contrapor ao fundamentar o conceito de Direito das Favelas, a saber, a profunda estigmatização sofrida por esses territórios, por seus moradores, por suas práticas, instituições e demais produções coletivas. Assim como as favelas possuem uma dimensão jurídica, conforme aqui argumento,

<sup>15</sup> Cabe destacar, ainda, a admissão de uma situação especial dentro desta: a da *res derelicta*, ou seja, o bem abandonado, vale dizer, aquele que tinha dono, mas deixou de ter por conta de ele não mais desejar manter a sua titularidade, de modo a se afastar dele, assim como fazemos ao “jogar fora” um bem móvel.

tal estigmatização igualmente (e pelas mesmas razões) se expressa juridicamente, traduzindo-se numa dinâmica que sistematicamente atira-os todos na ilegalidade, como estratégia de disciplinamento, ou ao menos como algo que possui esse mesmo sentido e esse mesmo efeito. Tal problema foi percebido por Boaventura Santos, que não somente não se utiliza da categoria “invasão” em momento algum de sua longa produção teórica sobre o tema de que aqui nos ocupamos, bem como propõe o conceito de *ilegalidade existencial* a fim de denunciar e de teorizar a respeito dessa sofisticada forma de dominação (SANTOS, 1999).

Como alternativa discursiva estruturada no sentido de evitar a carga semântica e política negativa que vai implícita no conceito de invasão – de par com sua impropriedade do ponto de vista empírico e jurídico, como já apontado – os movimentos sociais brasileiros têm se valido da categoria *ocupação*, no que têm sido acompanhados por suas assessorias técnicas<sup>16</sup> e pelos trabalhos acadêmicos de viés crítico do pensamento hegemônico.<sup>17</sup>

Não sei se por coincidência ou por opção estratégica, um dado importante a respeito dessa categoria é o de que, nos termos da legislação civil brasileira, o fato qualificado como *ocupação* constitui, precisamente, um modo de aquisição da propriedade de bens que não possuem dono. Curiosamente – ou, talvez, não por acaso – a legislação somente admite que bens móveis possam ser adquiridos desta forma, não bens imóveis. No entanto, no que diz respeito à aquisição apenas da posse, de modo dissociado da propriedade, a lei ou a literatura não repelem a qualificação do ato de apossamento como *ocupação*, tal como defendido pelos agentes acima identificados, até porque admitem a possibilidade de a posse ser adquirida por ato unilateral, como é o caso de que aqui tratamos. Tal ato, inclusive, pode vir a justificar, após certo lapso de tempo e com a reunião de outros requisitos legais, da aquisição da propriedade do bem por *usucapião*, figura legal de grande importância na consolidação da propriedade fundiária dos moradores de favelas em face da legislação.

O debate acima recapitulado, de modo um tanto sumário, serve para ilustrar a centralidade da questão da propriedade e da posse da terra em todo o processo de formação, consolidação e desenvolvimento das favelas. Na medida em que se trata de uma questão amplamente regulada pela legislação, bem como por um conjunto de acordos e relações estabelecidas nas favelas (dos moradores entre si e destes com agentes externos, como o Estado), coroadas pelo fato de que sobre ela incidem uma série de concepções socialmente elaboradas,<sup>18</sup> concluo por afirmar que se trata de um componente essencial daquilo que conceituo como Direito da Favela. Tal questão abrange o

---

16 Nesse âmbito, necessário e justo registrar o trabalho dos chamados NAJUP, isto é, os *Núcleos de Assessoria Jurídica Popular*, que se espalharam pelo Brasil ao longo das últimas quatro décadas, em muitos casos de modo vinculado às universidades públicas e contando com grande protagonismo dos discentes de Direito, e que têm desempenhado papel importantíssimo de elaboração jurídica das demandas das classes e grupos desfavorecidos. Trata-se de uma experiência já constituída como uma rede nacional.

17 Dentre os quais destaco os escritos de autoria de Miguel Lanzellotti Baldez, Jacques Távora Alfonsin e José Geraldo de Souza Jr., muitos dos quais disponíveis online.

18 Refiro-me aqui a um ideário jurídico desenvolvido na sociedade, que elabora permanentemente noções sobre

conhecimento a respeito das práticas sociais de sua aquisição, utilização e transmissão, o que abre um conjunto de situações ao qual nos dedicamos extensivamente em trabalhos anteriores (MAGALHÃES, 2010, 2012), bem como já foi abordado, em algumas de suas particularidades, em trabalhos de outros colegas, de distintas formações, igualmente dedicados à questão das favelas (WEBER, 2005). No caso desses últimos, registro que, em muitos casos, a abordagem e o quadro teórico de referência são amplamente coerentes com aquele que proponho, mesmo que não recorram às categorias que utilizo. Assim, considero admissível cogitar, no mínimo potencialmente, de uma comunidade de pesquisadores dedicados ao Direito das Favelas, mesmo que de modo não consciente, declarado ou orgânico.

### **3.2. Um caso particular de propriedade fundiária em favelas: os espaços públicos e o conflito regulatório a respeito deles**

Como é sabido, as favelas constituem muito mais do que um mero conjunto de casas. Como verdadeiras partes da cidade, tal como corretamente reivindicado por muitas das organizações e movimentos surgidos em seu seio, são integradas por espaços privados e, não menos importante, por espaços públicos ou semipúblicos. Ruas, calçadas, escadarias, praças, áreas não edificáveis (por exemplo, de proteção de cursos d'água ou de cobertura vegetal), equipamentos de lazer e imóveis onde se instalam órgãos prestadores de serviços públicos, são alguns dos exemplos de bens públicos nelas existentes. Alguns deles se definem juridicamente como “bens de uso comum do povo”, outros como “bens de uso especial”. Em todos os casos, eles assinalam a presença da propriedade pública nas favelas, tal como ocorre em outras parcelas da cidade. Aqui reside um capítulo especial dos tensionamentos estruturais que envolvem Estado e moradores de favelas (e, eventualmente, outros agentes sociais). Todo o processo constitutivo das favelas envolve uma grande negociação coletiva – nem sempre devidamente assumida como tal – a respeito do aproveitamento de espaços até então não incorporados ao tecido urbano. De certo ângulo, trata-se de uma grande operação de planejamento urbano, por mais que a imagem comum nos imponha uma imagem de *caos*, imagem que reputamos etnocêntrica, na medida em que não dá conta dos complexos processos urbanísticos envolvidos na formação das favelas. Assim, um dos capítulos essenciais desse processo diz respeito à definição do que constitui – e/ou constituirá – área de uso particular de cada morador e do que ficará reservado ao uso coletivo nesses territórios.

Na técnica jurídico-urbanística costuma-se nomear de *alinhamento* o ato de extremar esses dois espaços e, logo, das respectivas propriedades do solo em que se assentam, dos poderes e deveres que se estabelecerão sobre cada um deles. Ou seja, a definição de uma determinada parcela de terras como calçada, rua ou praça, para fim de seu uso coletivo, implica, via de regra, em que estas áreas sejam (ou, ao menos,

---

o que é o Direito e que estrutura uma compreensão a respeito de suas instituições, tais como a propriedade da terra, tema que toca às relações sociais mais imediatas. Voltarei a esse tema na seção 2.3.

fiquem sujeitas a ser) apropriadas pela municipalidade, bem como que passem a ser geridas, mantidas e reguladas por esta.

Como buscamos evidenciar, o ato de *alinhamento* possui um substancial conteúdo normativo. Constitui uma forma de regulação do espaço e uma das formas mais importantes dela, repercutindo diretamente sobre a qualidade do espaço habitado, que repousa sempre sobre certa distribuição entre áreas públicas e particulares. O problema concreto diz respeito a quem tem o poder de tomar essa decisão e de praticar esse ato. Do ângulo do Estado, constitui ato exclusivo deste próprio, que agiria unilateralmente ao aprovar, por seus procedimentos internos, um determinado desenho ou traçado de modo a identificar o que cabe a ele próprio e o que caberá a cada morador, individualmente. Em todo o processo constitutivo das favelas, no entanto, – ao menos, em suas fases iniciais e de maneira direta – predomina não o planejamento de origem estatal, mas sim aquele desenvolvido difusamente pelos moradores no processo de ocupação, sendo o Estado um agente que chega *a posteriori*, quando já se implantaram fisicamente no espaço uma série de decisões e definições, ou seja, uma série de fixos que reduzem a margem de intervenção estatal.

Em nossa experiência de pesquisa, temos verificado que esta questão dá origem a diversas formas de conflito entre Estado (por meio das suas mais diversas agências) e moradores (envolvendo também suas respectivas organizações), na medida em que são distintas as racionalidades destes dois agentes e distintas as suas estratégias de regulação do espaço. Tais conflitos costumam eclodir em momentos de intervenção territorial do Estado nas favelas, como, por exemplo, na execução de projetos de urbanização e/ou regularização, em que há um aprofundamento da chamada “presença do Estado”. Agentes públicos muitas vezes leem o espaço das favelas como sendo marcado por diversas espécies de usurpação dos espaços públicos. De outro lado, as organizações comunitárias reagem à fatal perda do poder de decidir a respeito da utilização dos espaços integrados na favela sob sua jurisdição, função que tradicionalmente desempenham e que veem como da essência de sua missão institucional.

Tenho designado tais situações como conflitos normativos, ou regulatórios, na medida em que subjaz a eles distintos projetos de controle do território e, logo, do estabelecimento das regras sob as quais eles serão utilizados, geridos e transformados. São momentos em que não somente se explicitam as diferentes formas, intenções e percepções de normatividade sobre elas, mas, além disso, são momentos em que se processam as sínteses entre essas normatividades, cuja resultante será uma forma plural ou multivalente de normatividade, na medida em que resultante de embates, de jogos de força, de negociações não muito amistosas e de processos de natureza conflituosa.

Vejo em tais situações de conflito uma dimensão essencial do Direito das Favelas. Elas são estruturais e estruturantes do conceito que aqui buscamos construir e fundamentar. Não se trata de algo jamais visto como anormal ou distorcido, mas partes constituintes dele quer quanto ao processo, quer quanto ao produto do conflito em tela, de modo que são e devem ser foco de atenção das pesquisas que busquem conhecê-lo.

### 3.3. O corolário das seções anteriores: as instituições e agências de gestão da propriedade em favelas

Um aspecto que integra de maneira essencial a maneira como a propriedade fundiária – tanto a privada, quanto a pública – são configuradas e reguladas nas favelas diz respeito ao desenvolvimento de um determinado conjunto de práticas jurídicas – que também poderíamos classificar como práticas espaciais (SOUZA, 2013) – e que se traduz na criação e funcionamento de determinadas instituições, de agências, de rituais, de formalidades, de procedimentos, mediante os quais se procede a gestão e a regulação coletiva do espaço, o que serve de base para prevenir e enfrentar os conflitos de interesse que envolvem seus moradores.

A identificação e análise inicial desse fenômeno couberam, sobretudo, a Boaventura Santos (SANTOS, 1973), em sua seminal pesquisa de campo desenvolvida com vistas a sua tese de doutorado em Yale, que teve como principal referência empírica a favela do Jacarezinho,<sup>19</sup> no Rio de Janeiro, na qual ele efetivamente residiu durante três meses, no ano de 1970. Com base em tal pesquisa, foi ele o primeiro pesquisador a conhecer rigorosamente tais tipos de práticas, buscando descrevê-las e analisá-las sistematicamente, no sentido de evidenciar em suas implicações e significados sociais. Dada a grande influência de sua obra em diversos países, e especialmente no Brasil,<sup>20</sup> em sua esteira vieram várias pesquisas que buscavam retomar essa experiência, atualizando e ampliando em alguma medida o conhecimento desse fenômeno (CAVALLAZZI, 1993; PATIÑO, 2007; MAGALHÃES, 2010; ACOSTA, 2015; NISIDA, 2017; PEÇANHA, 2018).

Desde então, vem sendo debatido o papel das associações de moradores de favelas no tocante à validação dos contratos de compra e venda de imóveis, no seio das quais se desenvolve, há pelo menos seis décadas, uma tecnologia de formalização desses contratos, de cuidados, solenidades e condições a serem observadas em sua celebração,<sup>21</sup> de guarda e arquivo desses documentos, de modo que a proporcionar segurança – no amplo sentido da palavra, inclusive jurídico – aos referidos atos. Essa segurança é de tal ordem que o próprio Estado tem reconhecido tal prática, das mais variadas maneiras, muito embora tal comportamento seja ambíguo, comportando também diversos episódios de estigmatização dessas mesmas práticas.

Tratam-se, portanto, de práticas relativamente consolidadas, e que têm resistido ao tempo, muito embora sujeitas a variações no tempo e no espaço e a crises que constantemente atingem as organizações de moradores de favelas. Tal resiliência deve-se, em parte, às próprias deficiências do Estado em levar às favelas o conjunto de serviços públicos que usualmente são disponibilizados às demais áreas da cidade, com a necessária confiabilidade, continuidade, acessibilidade e outras qualidades que devem apresentar.

<sup>19</sup> E por ele apelidada de *Pasárgada*, a fim de dificultar a sua identificação por parte dos leitores, uma vez que o Brasil, naquele momento, se encontrava em vigência o Ato Institucional nº 5.

<sup>20</sup> Sou testemunha e participe dos debates febris que tal obra provocou nos estudantes de Direito durante meu período de graduação (1986-1990) e de mestrado (1996-1999), bem como do fato de que tal trabalho, naquela altura, era muito mais debatido do que propriamente lido...

<sup>21</sup> Nos casos que estudei, verifiquei que as práticas vigentes nas favelas para a contratação da venda de imóveis são mais formais do que aquelas exigidas pela legislação civil brasileira.

Tal exigência se torna especialmente aguda quando se trata de serviços direcionados à classe de usuários em posição social como aquela dos moradores de favelas.

A propósito da questão versada na presente seção, parece-me importante refletir a respeito da pertinência de sua categorização como *direito costumeiro ou consuetudinário*, nos termos em que essas expressões são concebidas na teoria jurídica e social, possibilidade que já admiti em escritos anteriores, sobretudo em Magalhães (2010), muito embora ainda carente de uma fundamentação mais robusta. Tal *insight* me foi sugerido a partir do estudo da própria documentação escrita utilizada pelas associações de moradores de favelas na formalização dos contratos de venda de imóveis, nos quais as cláusulas do negócio são justificadas desta maneira. A partir dessa sugestão, admito a possibilidade de que a reflexão a respeito do Direito das Favelas nos enseje visitar e atualizar o tradicional conceito de costume jurídico, a fim de tratar de fenômenos como aqueles que constituem o seu objeto. Deixo, portanto, essas intuições iniciais com status de questões, ou de hipóteses, a serem retomadas e investigadas em outros trabalhos.

Em conclusão dessa seção, abordamos aqui outro fenômeno de grande pertinência ao Direito das Favelas, ao qual me parece essencial buscar conhecer as práticas em questão, estando especialmente atento às transformações que estas vêm sofrendo no período recente, em função de diversos fatores, desde o enfraquecimento das associações de moradores – problema que também merece estudos e artigos à parte deste – até fatores como aqueles que abordaremos nas seções seguintes.

### **3.4. O direito das favelas enquanto conjunto de sensibilidades e saberes jurídicos**

Conforme já abordado *en passant* nas seções anteriores, na pesquisa e reflexão a respeito do Direito das Favelas tenho me deparado com o fenômeno por meio do qual diversos agentes sociais elaboram ou constroem uma determinada visão a respeito do Direito, envolvendo uma determinada compreensão a respeito de suas instituições, das prescrições legais, da ideia geral de legalidade / ilegalidade, do conteúdo dos seus próprios direitos e da sua situação pessoal perante o Direito, etc. Trata-se de um fenômeno de importância longe de ser secundária, na medida em que tratam-se de entendimentos que possuem uma série de repercussões práticas, desdobrando-se em ações, ou, ao revés, são concepções explicitadas nas aludidas práticas. Trata-se daquilo que alguns, com certo apoio na antropologia, já denominaram de *percepções ou de sensibilidades jurídicas* (CARVALHO, 1991), construções individuais e coletivas, que revelam “o que é o direito” do ponto de vista dos agentes sociais. Para algumas vozes que considero respeitáveis,<sup>22</sup> muitos dos casos usualmente estudados sob o conceito de pluralismo jurídico, entendido como coexistência material de mais de um sistema normativo no mesmo grupo social, deveriam, desde um ponto de vista mais rigoroso e refinado, ser vistas como situações em que estas distintas sensibilidades encontram-se em franca atuação. Aí residiria, em melhores termos, a natureza plural do fenômeno jurídico.

---

<sup>22</sup> A exemplo de meu colega Ronaldo Lobão, docente da Universidade Federal Fluminense (UFF), situada em

Observo que tais construções guardam relativa autonomia em relação aos termos estritos da legislação, por vezes produzindo uma aparência de grande divórcio em relação a essa, desde o meu ponto de vista pessoal, grosso modo, “*pensando enquanto jurista*”. Porém, na perspectiva que aqui defendo, essas construções não devem em hipótese alguma ser consideradas, *tout court*, como noções “equivocadas” que se reproduzem na vida social, o que nos aproximaria de uma visão um tanto simplificadora do campo jurídico, que exacerbaria a posição daqueles usualmente considerados como as suas “*vozes autorizadas*”, isto é, da figura do jurista, tido como o especialista por definição nessa matéria. Dentro da perspectiva analítica historicizante e material a respeito do Direito, que aqui busco abraçar e dar consequência, cabe ver tais construções ou elaborações, antes, como a maneira pela qual os agentes sociais – vale dizer, não somente os moradores de favelas – se apropriam do Direito e se valem dele a fim de estruturar o seu discurso e suas práticas. Trata-se de um processo que entendemos ser generalizado, entre outros motivos, na medida em que a condição de *juridicidade* possui, como regra, o status de um bem simbólico positivo, buscado por qualquer agente social. Em outras palavras, salvo situações bastante específicas, todo e qualquer agente busca estar dentro da *legalidade*, o que implica numa constante manipulação desse conceito, processo que é socialmente condicionado – isto é, não é absolutamente livre ou rigorosamente subjetivo – mas que, por outro lado, também não tem como ser controlado, a despeito de todo o poder simbólico que a figura do especialista pode alcançar em algumas circunstâncias.

Em última análise, esse debate remete às várias formas de conhecimento que circulam na sociedade e que nela convivem, colocando-se a todo momento o problema a respeito das formas hegemônicas e não hegemônicas de conhecimento (SANTOS, 2018). Desde tal perspectiva, é possível perceber que se nesse fenômeno existe algo que possamos considerar como um “problema”, ele é necessariamente compartilhado por todos os agentes sociais, não sendo exclusividade da favela, de seus moradores e/ou de suas organizações. Com efeito, em nossa experiência de pesquisa percebemos o quanto ele igualmente comparece na fala dos gestores públicos, dos assim chamados “moradores do asfalto” e, *last but not least*, pelos próprios técnicos. Por exemplo, na categoria dos corretores de imóveis – um agente cuja importância para o Direito das Favelas é crescente, na esteira do enorme desenvolvimento do mercado imobiliário nas favelas – encontramos concepções bastante “peculiares” (para dizer o mínimo!) a respeito das relações jurídicas envolvidas em seu *metier*. E nem poderia ser diferente. Uma abordagem que visse na perspectiva dos assim chamados “técnicos” a representação de um conhecimento “objetivo”, isento, portanto, de que nele se reconheça o viés subjetivo expresso na noção de sensibilidades jurídicas, parecer-me-ia mistificante da forma de conhecimento em nome da qual falam esse agentes. Em suma, seria uma visão totalmente comprometedora do intento de conhecer o Direito das Favelas. E dentre esses técnicos, por óbvio, situamos os próprios juristas, que compartilham da mesma sorte dos demais agentes do campo, por mais que alguns de nós, por vezes, prefiramos acreditar no contrário.

---

Niterói (RJ), que sustentou essa perspectiva num debate para o qual o convidei em 2013.

Vemos, portanto, esse fenômeno como uma outra dimensão constitutiva e essencial do que compreendemos como Direito das Favelas, que refere-se à maneira como o Direito é compreendido, acionado e instrumentalizado pelos agentes que disputam a regulação desses espaços, especialmente (mas não exclusivamente!), os seus próprios moradores e organizações de base. Com efeito, os moradores de favelas, nas várias subcategorias em que este agente pode (e deve!) ser classificado, constituem, indubitavelmente, a referência, a matéria-prima e/ou a fonte mais importante para falarmos do Direito das Favelas. Para usar de possíveis metáforas, seriam eles os grandes arquitetos dessa forma jurídica, e/ou os grandes personagens desse enredo. O conceito de Direito das Favelas seria, assim, um canal por meio do qual a voz sufocada desse agente poderia ser colocada de um modo mais adequado no debate a respeito da regulação das favelas. No entanto, minha experiência de pesquisa com o tema tem me mostrado que a visão de alguns agentes, a princípio externos às favelas, possui também um peso importante, a ser devidamente considerado na construção do conceito objeto deste artigo. Com base nos casos estudados até aqui, apontaria os seguintes casos que me parecem os mais importantes: 1) os servidores públicos atuantes na favela; 2) os corretores imobiliários que administram imóveis aí situados; 3) os assim chamados “ativistas sociais” que aí atuam (tais como integrantes de ONGs, de organizações religiosas, de movimentos culturais, etc.); 4) os comerciantes com estabelecimentos dentro da favela ou em seu entorno imediato; 5) os vizinhos da favela, isto é, os moradores do seu entorno imediato.

Em conclusão, a questão vertida nessa seção constitui uma dimensão do Direito das Favelas mediante a qual se busca perceber a existência de múltiplas formas de sensibilidade e conhecimento jurídico em curso nas favelas, bem como reconhecer a sua legitimidade, entendido este como o esforço de avaliá-los menos à luz do conhecimento jurídico previamente estruturado, e mais de desenvolver uma cartografia a respeito deles, desvendando a sua racionalidade e buscando aprofundar o conhecimento do seu sentido e dos processos sociais que lhes dão origem.

Por certo que também admito como válido o exercício analítico de promover comparações e/ou contrastes entre as várias modalidades de sensibilidade e de conhecimento jurídico de que aqui tratamos. Contudo, essa admissão é necessariamente condicionada ao cuidado de não atribuímos previamente à perspectiva hegemônica – que nos remete, de volta, ao campo da chamada dogmática jurídica – um status *canônico*, ou seja, regulador e normatizador das demais, o que representaria o próprio reducionismo epistemológico que lutamos para superar por meio da estruturação do conceito de Direito das Favelas.

### **3.5. O direito das favelas exclui ou inclui o direito “oficial”?**

Conforme já registramos na seção 1, vem de longa data a produção jurídica do Estado a respeito das favelas. O sempre lembrado *Código de Obras do Distrito Federal de 1937* constitui a nossa legislação pioneira a estabelecer um conceito de favelas, bem como a disciplinar o seu crescimento. Como tantas outras leis, buscou negar qualquer possibilidade de crescimento urbano das favelas feito dentro da legalidade, proibindo

peremptoriamente que qualquer nova construção fosse introduzida nelas.<sup>23</sup> De lá para cá, essa produção estatal se ampliou e diversificou de inúmeras formas, de maneira que podemos identificar, por exemplo, as seguintes fontes:

- a *legislação* editada especialmente pelos municípios, e residualmente pelos Estado, e as ferramentas legais que ela institui, na qual se destacam, no período pós-Constituição de 1988, os Planos Diretores municipais;
- a chamada *jurisprudência*, isto é, o conjunto de decisões emitidas pelo Poder Judiciário, nas não muitas ocasiões em que este foi acionado por moradores de favelas a fim de dirimir conflitos de interesse que lhes digam respeito, ou nas ocasiões em que foi demandado contra moradores de favelas, a exemplo das inúmeras ações de reintegração de posse, movidas contra a coletividade dos seus moradores;<sup>24</sup>
- as *agências de controle territorial* (e/ou de *regulação territorial*) que o poder público tem implantado nas favelas, nas quais podemos distinguir aquelas de caráter *civil* – que, em geral, possuem uma função urbanística – e aquelas de caráter *militar* – referente às forças policiais e/ou de segurança pública instaladas em favelas, que não possuem função urbanística, mas acabam por se imiscuir nela, dado o grande elastério muitas vezes admitido ao papel desses agentes públicos;
- as *políticas de intervenção territorial institucionalizadas*, a exemplo das políticas convencionalmente chamadas de remoção, de urbanização, de regularização fundiária, e dos arranjos delas três entre si.

Em face desse leque de instrumentos, parece-me indeclinável reconhecer a sua relevância, dentro do quadro mais amplo das formas concretas pelas quais as favelas se regulam. Assim, entendo que o conhecimento do Direito das Favelas implica, também, em pesquisar e interpretar a produção jurídica do Estado a respeito delas, o que constituiria uma forma de regulação heterônoma, fortemente aparelhada pelas várias formas de poder que o Estado reúne (político, jurídico, simbólico, bélico, etc.), e que, via de regra, se apresenta como portadora da pretensão de universalidade, isto é, como única forma legítima de regulação. Acredito que, por essas razões, um projeto de conhecimento amplo do Direito das Favelas não pode deixar de incluir a produção estatal, por mais que essa possa ser questionada quanto à sua legitimidade e/ou ao baixo grau de reconhecimento de outras formas de juridicidade.

Em verdade, numa visão orientada pela dialética social do Direito, como aqui buscamos desenvolver, cabe reconhecer e buscar compreender as mútuas influências, as infinitas combinações, os intercâmbios e os conflitos de juridicidade existentes

<sup>23</sup> Há alguns anos atrás comentei a respeito desse dispositivo legal a uma pesquisadora chinesa, em meio a uma visita que então fazíamos à Favela da Providência, no Rio de Janeiro. Sua reação foi uma sonora risada, seguida do comentário: “*that’s ridiculous*”.

<sup>24</sup> Uma obra clássica na qual se analisam algumas dessas ações, no caso particular da cidade do Recife, consiste na coletânea de artigos organizada por Joaquim de Arruda Falcão (1984).

entre a produção jurídica que ocorre no âmbito das favelas e no âmbito do Estado. Em outras palavras, tratam-se de duas matrizes de juridicidade que estão longe de operarem de modo isolado, de maneira que, há algum tempo, é no mínimo questionável falarmos de um direito “*oficial*”, tal o grau de imbricação dos elementos em jogo. São abundantes os exemplos que a pesquisa sobre o Direito das Favelas tem nos oferecido. Menciono, aqui, dois deles, que me parecem assaz emblemáticos:

- i. os sistemas de registro da propriedade da terra que operam em favelas, que copiam ou emulam os procedimentos adotados nos cartórios de registro de imóveis;
- ii. o recente fato de a legislação nacional brasileira ter incorporado uma nova figura legal chamada “*direito de laje*”, de modo amplamente inspirado nas práticas jurídicas desenvolvidas nas favelas de várias cidades brasileiras, ao longo das últimas cinco a seis décadas.

No segundo caso acima mencionado, observe-se que a própria nomenclatura recepcionada na legislação é coincidente com aquela utilizada na literatura que tem se ocupado das práticas jurídicas desenvolvidas nas favelas. Grosso modo, há um sem número de questões que “saem da favela para a lei”, e vice-versa, indicando um intercâmbio jurídico profundo entre instituições do Estado e das práticas sociais.

Importante registrar que não há aqui implícito um juízo de valor *a priori* a respeito de processos como esses, juízo este que depende de uma análise mais profunda a respeito do conjunto de circunstâncias que envolvem cada um deles. Da mesma forma, não concebemos processos dessa natureza como “pacíficos”, mas permeados pela conflituosidade a que nos referimos em diversos momentos deste trabalho.

Pelas razões acima, vemos o Direito das Favelas não como uma obra “pura” de seus moradores e organizações, mas, antes, como uma resultante de combinações como aquelas mencionadas na presente seção, de modo que a busca por conhece-lo consiste numa busca por perceber e compreender processos dessa ordem aqui assinalada.

#### 4. Considerações finais

O presente artigo se propôs sustentar e fundamentar a proposta de um conceito que se insere no repertório dos estudos urbanos e, mais especialmente, do Direito Urbano: o conceito de Direito das Favelas. Como busquei evidenciar, trata-se de uma expressão que, em si mesma, seria recente, contudo, é tributária de uma tradição conceitual, bibliográfica e de pesquisa que, de modo mais específico, teria sido iniciada no final da década de 1960, e que se vale, portanto, de um acúmulo de em torno de meio século.

Ao longo do artigo, busquei apresentar e descrever um determinado conjunto de temas, de fenômenos, de questões, de pressupostos teórico-metodológicos, de hipóteses, cujo conhecimento consiste no que entendo e nomeio por Direito das Favelas. Trata-se, portanto, de um conceito sob o qual busco articular a matéria acima enumerada, abordada ao longo do artigo, a fim de conferir unidade e identidade epistemológica a esse conjunto.

Num possível enunciado sintético do Direito das Favelas, ele definir-se-ia como a maneira pela qual busco organizar o conhecimento existente a respeito das relações entre as favelas e o campo jurídico. Num outro, consistiria no conceito sob o qual busco sistematizar a reflexão a respeito das favelas tomadas enquanto problema jurídico.

Como preconizam Marx<sup>25</sup> e Gramsci, o trabalho do intelectual orgânico jamais se reduz a conhecer, compreender ou interpretar o mundo, na medida em que é um agente totalmente envolvido na tarefa de transforma-lo na direção de graus crescentes de libertação. Dessa forma, o trabalho de elaboração do Direito das Favelas se alimenta e se articula, de modo essencial, às lutas e iniciativas, orgânicas ou não, dos moradores de favelas e de suas respectivas organizações, no sentido de vencer os processos de estigmatização, depreciação, violência, e outros processos análogos que sobre eles se abatem e que possuem algumas expressões particularmente significativas de ordem jurídica.<sup>26</sup> Em outras palavras, o Direito constitui uma das arenas nas quais são travadas as lutas históricas pela superação desses processos. Desse modo, a construção do conceito de que nos ocupamos no presente artigo representa o esforço de forjar um instrumento de potencial emancipatório e que se articula a outros esforços no terreno normativo, no terreno simbólico e no terreno da sociabilidade.

Uma sofisticada forma de estigmatização, própria do campo jurídico, que se abate sobre favelas, seus moradores e organizações, reside no processo de *desjuridificação* – ou, alternativamente, *desjuridicização* – de seus interesses, práticas e

25 11ª tese sobre Feuerbach (in MARX, 1845).

26 Quando me encontrava prestes a concluir a elaboração do presente artigo, ocorreu mais um episódio de erradicação de favela por meio de incêndio criminoso, uma prática comum no Brasil, de que se tem conhecimento, ao menos, desde a década de 1950, época em que a favela então conhecida como *Praia do Pinto*, no valorizadíssimo bairro do Leblon, zona sul do Rio de Janeiro, sofreu dois sucessivos incêndios em condições bastante suspeitas, até ser inteiramente extinta no terceiro deles, em 1969 (cf. <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/cruzada-sao-sebastiao-da-remocao-da-favela-na-lagoa-especulacao-imobiliaria-19067568>). No mesmo local, hoje se situa o *Condomínio Selva de Pedra*, de classe média/alta. No período recente, esse tipo de prática se tornou corriqueira, especialmente na cidade de São Paulo, tal como reportado no documentário *Limpam com fogo*, dos jornalistas César Vieira, Conrado Ferrato e Rafael Crespo, que colheu o registro de nada menos que 1.200 incêndios ocorridos em favelas, entre 2008 e 2012 (cf. <https://www.anf.org.br/a-verdade-dos-incendios-nas-favelas-de-sp/>), o que equivale a quase um por dia! Via de regra, esses episódios são associados a outras formas de violência institucional e costumam contar com apoio da vizinhança da favela, tal como sucedeu nesse mais recente episódio, na *Favela do Cimento*, zona leste da capital paulista, na noite do dia 23/03/2019. Além da destruição de moradias, documentos e pertences pessoais da população de baixíssima renda que ocupava o local, o fato deixou um saldo de mais de 200 pessoas desabrigadas e um morador morto, em consequência das queimaduras (cf. <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/03/25/policia-prende-suspeito-de-iniciar-fogo-que-destruiu-a-favela-do-cimento-no-entorno-do-viaduto-bresser.ghtml>). É ocioso falar do quanto isso constitui uma das demonstrações mais eloquentes da violência da qual as favelas são alvo, e é importante registrar que, tal como ocorre desde o caso da *Praia do Pinto*, tais fatos se deram na esteira do deferimento de uma decisão judicial (liminar) de reintegração de posse, que havia autorizado operação policial de remoção integral da favela, o que conecta esses episódios diretamente com o que debatemos ao longo do presente artigo. Tal tipo de decisão costuma operar como sinal verde para o cometimento de todo tipo de arbitrariedade, na qual interagem agentes públicos e privados, ao arripio dos mais básicos preceitos civilizatórios, tendo, como pano de fundo, processos agressivos de especulação imobiliária (BASTOS, 2018). A periódica repetição de violações tão infames quanto esta somente faz reafirmar a escandalosa negação de direitos humanos que constitui uma das tristes marcas de nossa formação social. Penso que urgem ações políticas capazes de contrarrestar as forças que produzem tais episódios e que reflexões como a proposta no presente artigo devem buscar trazer alguma contribuição nesse sentido, no plano da formulação teórico-prática.

relações interpessoais que lhes dizem respeito, o que torna os mais diversos agentes sociais – especialmente, o Estado – incapazes de reconhecer a existência de efetivos direitos em jogo quando se tratam daqueles, representando sistematicamente todas essas situações como desprovidas de valor jurídico. É o que observamos quando muitas das práticas jurídicas populares são levianamente consideradas como atos juridicamente nulos, moralmente condenáveis e politicamente oportunistas. Tal ideologia de exclusão jurídica encontra-se disseminada mesmo entre moradores de favelas, que muitas vezes não concebem a terra ou a moradia como um direito (humano, social, urbano, à cidade, etc.). Historicamente, o Estado brasileiro é um dos grandes reprodutores dessa ideologia, cujas decisões, atos, diplomas normativos e outras fontes relevantes apresentam enormes deficiências quanto ao reconhecimento e efetivação de direitos, das mais diversas ordens. Observe-se que não me refiro aqui a problemas de status um tanto secundário, como falta de informação, de escolarização ou de informação. Tampouco se trata de um problema de “falta de leis”. Afirmo isto partindo do pressuposto de que a mudança da lei não induz a uma mudança do direito. Tratam-se de dois processos diversos, em que este último é bem mais complexo que aquele. O efeito daquele sobre este vai de uma escala que começa em 0, mas que jamais chega a 100. Ambos têm uma relativa independência um do outro, isto é, podem um variar sem que nenhuma mudança tenha ocorrido no outro, dado que se encontram sujeitos a outras variáveis.

Assim, o problema da *desjuridificação* – uma forma requintada de exclusão jurídica, que representa a própria negação do Direito das Favelas – não se resolve, portanto, mediante a pura e simples edição de novas leis, por mais “progressistas” que elas sejam. Em última análise, o “problema” do Direito das Favelas (ou o “problema jurídico” das favelas), objeto deste artigo, é de ordem política e ideológica, tendo a ver com as relações de poder, de dominação e de hegemonia vigentes em cada espaço e tempo, logo, resistente às melhores leis que sejamos capazes de elaborar. Ele consiste, antes que nada, numa revolução paradigmática a respeito do “*que é Direito*”, onde ele está, qual seu conteúdo e alcance, para que serve, a quem beneficia. O novo e mais digno “lugar” na cidade justamente reivindicado pelas favelas, por seus moradores e organizações, depende em boa medida dessa revolução.

Para terminar, aponto uma das questões que me parecem fundamentais, do ponto de vista do aprofundamento da reflexão a respeito do conceito de Direito das Favelas no futuro próximo: ela consistiria em buscarmos o aparelhamento teórico e metodológico capaz de fundamentar o galgar de novas escalas para a reflexão proposta no artigo. Em outras palavras, o debate que aqui busquei organizar possui um forte enraizamento na experiência brasileira, mui especialmente na carioca. O desafio, agora, consistiria em pensar as condições para o enfrentamento desse debate em escalas internacionais cada vez mais amplas. Nesse sentido, parece-me que o próprio conceito de “favela” demandaria ser redimensionado, bem como buscados outros que possam se revelar mais apropriados a esse desafio, a exemplo da opção pela reelaboração do conceito de periferia, tal como já vem sendo feito na recente literatura e no chamado *ativismo político* (SILVA *et alli*, 2018).

## Referências

- ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1988.
- ACOSTA, Hernando Sáenz. *A reciprocidade como marco institucional dos contratos de locação residencial: o caso de Patio Bonito I, um bairro popular de Bogotá, na Colômbia*. Tese. UFRJ / IPPUR, 2015.
- BASTOS, Rodrigo Dantas. *Na rota do fogo: especulação imobiliária em São Paulo*. Tese. Doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2018.
- BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do Direito*. São Paulo: Ícone, 1995.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.
- CARVALHO, Eduardo Guimarães de. *O negócio da terra: a questão fundiária e a justiça*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.
- CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *A plasticidade na teoria contratual*. Tese. Doutorado em Ciências Jurídicas. Faculdade Nacional de Direito, UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.
- CONN, Stephen. The squatters' rights of favelados. *Ciências econômicas e sociais*, Osasco, v. 3, n. 2, dez., 1968, p. 50-142.
- CORREA, Cláudia Franco. *Controvérsias entre o "direito de moradia" em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: o "direito de laje" em questão*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.
- EHRLICH, Eugen. *Fundamentos de sociologia do direito*. Brasília: UnB, 1986.
- FALCÃO, Joaquim de Arruda (org). *Conflitos de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Função social da dogmática*. São Paulo: Atlas, 2015.
- GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito*, Rio de Janeiro: Pallas / PUC-Rio, 2013.
- LIMA, Adriana Nogueira Vieira. *Do direito autoconstruído ao direito à cidade: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia*. Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Salvador: UFBA, 2016.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. São Paulo: Brasiliense, 1982. Coleção 'Primeiros Passos', vol. 62.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. *In*: XIV Semana de Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

\_\_\_\_\_. *O direito da favela no contexto pós-programa Favela-Bairro*: uma recolocação do debate a respeito do "Direito de Pasárgada". Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

\_\_\_\_\_; ALVES, L. M. S. F.; MARTINS, M. V.; BONAMICHI, N. C.; FONSECA, P. R.; COCCARO, S. E.; CEZAR, L. F. O. S.; SARDINHA, T. S. S. O mercado imobiliário de aluguel em favelas do Rio de Janeiro: 'informalidade' ou outras formas de formalidade? *In*: XVIII Semana de Planejamento Urbano e Regional: do território privatizado ao espaço público, 2012, Rio de Janeiro. *XVIII Semana de Planejamento Urbano e Regional: Anais*. Rio de Janeiro: IPPUR, 2012. v.1.

\_\_\_\_\_. *O direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

\_\_\_\_\_. *Sociologia do Direito*: o pluralismo jurídico em Boaventura de Sousa Santos. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2013b.

MARX, Karl. *Teses sobre Feuerbach*. [s. l.], 1845. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1845/tesfeuer.htm>. Acesso em 23/06/2018.

NISIDA, Vitor Coelho. *Desafios da regulação urbanística no território das favelas*. Dissertação. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. FAU, Universidade de São Paulo, 2017.

PATÍÑO, Análida Rincón (org). *Espacios urbanos no consentidos*: legalidad y ilegalidade em la producción de la ciudad – Colombia y Brasil. Medellín (Colombia), Universidad Nacional, 2005.

PEÇANHA, Osias Pinto. *O direito achado na favela: a dinâmica do pluralismo jurídico na favela do Vidigal*. Dissertação. Mestrado em Direito da UNESA. 2018.

PERLMAN, Janice Elaine. Favelas ontem e hoje (1969-2009). *In*: MELLO, Marco Antonio da Silva et alli (org). *Favelas cariocas*: ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 213-234.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Law against Law: Legal Reasoning in Pasargada Law*. New Haven (Connecticut, United States): Yale Law School, 1973. Tese de Doutorado.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim. **Sociologia & Direito**: textos básicos para a disciplina de Sociologia Jurídica. São Paulo: Pioneira, 1999. p. 87-95.

\_\_\_\_\_. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001. 1º volume da obra geral intitulada “A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência”.

\_\_\_\_\_. Poderá o Direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 65, maio, 2003, p. 03-76.

\_\_\_\_\_. **O fim do império cognitivo**. Coimbra: Almedina, 2018.

SILVA, Jailson de Souza; FERNANDES, Fernando; BARBOSA, Jorge. O paradigma da potência e a pedagogia da convivência. **Revista Periferias**, Rio de Janeiro, v. 1, nº 1, 2018. Disponível em: <http://revistaperiferias.org/materia/o-paradigma-da-potencia-e-a-pedagogia-da-convivencia/>. Acesso em 1º/11/2018.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Um direito achado na rua: o direito de morar. In: \_\_\_\_\_ et al. **O direito achado na rua**. 3 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1990.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

VALLADARES, Lícia do Prado. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, nº. 44, out. 2000, p. 5-34.

WEBER, Alexandre de Vasconcelos. **A transmissão de patrimônio habitacional em favelas**: constituição de patrimônio material e eleição de sucessores. 2005. 257p. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, UFRJ, Rio de Janeiro, 200

