

**Retomando a problemática da integração das favelas à cidade:**  
*após 20 anos da ‘Constituição Cidadã’, o Estado de Direito chegou às favelas?*

**Alex Ferreira Magalhães**

## **1. Introdução**

No presente artigo, deseja-se discutir as implicações jurídicas dos negócios de compra e venda de imóveis realizados nas favelas. Estes negócios, de um lado, revelam a *sensibilidade jurídica* dos moradores da favela e, de outro, a ordem jurídico-urbanística interna à favela, que vai sendo constituída por força do conjunto das relações sociais aí configuradas. De outro lado, tais negócios podem e devem ser examinados quanto às implicações que produzem à luz da própria ordem jurídica oficial vigente, a fim de que se esclareçam as conexões existentes entre essas duas ordens, bem como se registrem os direitos já adquiridos pelos moradores das favelas, a despeito da pendência de regularização urbanística e fundiária de suas moradias. De diversas formas, esses moradores configuram-se como sujeitos de direitos que, ao menos em tese, são plenamente judiciáveis, embora, de fato, observemos uma série de processos nos quais essa condição adquire peso bastante relativo no deslinde dos conflitos que emergem nas relações cotidianas, da qual aquela ora estudada constitui um destacado exemplo.

O debate trazido à tona no presente artigo insere-se no contexto de uma pesquisa mais ampla, que ora realizamos, sobre o Direito à Cidade por parte dos moradores de favelas e sobre a vigência (ou não) do Estado Democrático de Direito nas favelas cariocas, após 20 anos da edição da Carta de 1988, que visou desconstituir e superar o regime autoritário então existente. O debate sobre as chamadas “*zonas cinzentas*”, isto é, regiões onde não vigoram, ou são relativizadas, as instituições do Estado de Direito, é uma problemática classicamente presente nos estudos jus-políticos das sociedades latino-americanas. Tal debate não perdeu a sua atualidade mesmo no contexto pós-Constituição de 1988, no qual não desapareceram – e talvez até mesmo tenham se acentuado – os processos de segregação sócio-espacial consubstanciados nas favelas, tal como evidenciou uma série de reportagens, realizada pelo jornal carioca *O Globo* em 2007, intitulada “*Os brasileiros que ainda vivem na ditadura*”.

Propomos-nos re-examinar tal problemática, basicamente a partir da análise de conteúdo de um conjunto de entrevistas realizadas, ao longo de 2008, com moradores de uma favela, situada na cidade do Rio de Janeiro, que passou por intervenções públicas no sentido de promover a sua urbanização e regularização urbanística, a fim de integrá-la à cidade. Em tais entrevistas se procurou perceber as normas que de fato estão operando no espaço da favela, no tocante às relações de vizinhança e a apropriação, uso e ocupação do solo, bem como qual a fonte dessa normatividade – se estatal, “*comunitária*”, ou uma combinação de ambas – além, por fim, da natureza dessas normas, forjando uma interpretação sobre o significado social da regulação do espaço que nelas se materializa.

Os argumentos e conclusões aqui apresentados são parciais, tendo em vista a etapa inicial em que se encontra a pesquisa e as limitações à extensão do presente artigo, o que demandou um recorte a mais em nosso objeto de estudo.

## **2. A compra e venda de imóveis no caso estudado**

### **2.1 O que se vende e como se paga**

Conforme informaram os depoimentos, atualmente é muito escasso o acesso a imóveis na favela estudada por meio de invasão, predominando o acesso pelos mecanismos de mercado, notadamente a compra ou a locação. Um dos depoimentos colhidos apontou que a aquisição da sua casa se deu mediante doação, que foi feita visto que a entrevistada e sua família foram vítimas de incêndio que destruiu completamente a sua casa, ficando em situação de virtual indigência. Em vista disso, um dos moradores

doou a sua própria laje para que a entrevistada reconstruísse ali a sua casa, enquanto os demais vizinhos fizeram doações de material de construção, móveis e roupas. Trata-se de uma situação a primeira vista incomum, verificada normalmente entre familiares, mas que pode guardar certas analogias com outras, que relataremos adiante.

Com relação ao processo de compra e venda de imóveis, percebe-se, inicialmente, que são objeto dessa forma de acesso à moradia desde lotes vazios até terrenos edificadas, incluindo-se aí a venda de lajes, prática já identificada há algumas décadas, no início do processo de verticalização das favelas. O processo de verticalização encontra-se amplamente desenvolvido no caso estudado, no qual se observa que 82,6% dos lotes possuem mais do que 1 pavimento, e que 35,75% possuem 3 pavimentos, sendo perceptível a tendência de que o gabarito de 4 andares ocupe uma faixa relevante de casos, dentro de alguns anos (PREFEITURA, 2006). De outro lado, não somente lotes edificadas em alvenaria são objeto de troca, mas também imóveis com barracos de madeira, ou, ainda, construções precárias, adquirem valor de troca e são efetivamente vendidos, a exemplo de um dos entrevistados, que informou que, quando adquiriu sua casa, por compra, a mesma era desprovida de teto.

Outro aspecto do processo de compra e venda diz respeito ao pagamento do preço, no qual se verifica amplo recurso ao pagamento parcelado e sem incidência de juros e/ou correção monetária das prestações. Em geral, verificou-se que o comprador lança mão de verbas salariais extraordinárias a fim de realizar a compra do imóvel – indenização rescisória, férias, 13º salário, além do próprio FGTS, instituído para essa finalidade. No entanto, face às normas que regem a utilização do FGTS, que impedem a sua utilização para aquisição de imóveis que não estejam devidamente matriculados e registrados no Cartório Imobiliário, verifica-se o recurso ao “*acordo de demissão*” a fim de liberar os recursos do Fundo. Em 100% dos depoimentos colhidos, o próprio vendedor operou como concedente do crédito, a exemplo do que também ocorre na venda de materiais de construção, uma vez que os compradores em geral não conseguem acesso ao crédito bancário. Houve mais de um relato em que o morador até tentou obter financiamento da Caixa Econômica Federal, porém sem êxito uma vez que não possuía bens suficientes ou hábeis a fornecer garantia do pagamento – por exemplo, o morador possuía imóvel de valor superior ao capital desejado, porém o mesmo não se encontrava sequer matriculado no Cartório Imobiliário.

## 2.2 A interveniência da Associação de Moradores

Um aspecto de suma importância, e que se pode indagar se não integraria o *Direito Consuetudinário*<sup>1</sup> da favela estudada, consiste no fato de que a compra e venda de imóveis deve ser intermediada pela Associação de Moradores, isto é, a compra só seria válida e reconhecida publicamente se realizada perante o representante da Associação, via de regra o seu próprio Presidente. Segundo os depoimentos colhidos, tal norma vale para todo e qualquer imóvel vendido na área da favela, “*até mesmo para o mais modesto barraquinho*”, e constitui um procedimento reconhecido por todos e que oferece a segurança consistente na legitimação do adquirente em face de todos os moradores atuais e futuros daquela favela. Tratar-se-ia, pois, de um ato que, à luz dos costumes locais, confere eficácia *erga omnes* à compra do imóvel.

---

<sup>1</sup> O mesmo que *Direito Costumeiro*. Na doutrina, define-se como o conjunto de regras que se estabeleceram pelo costume ou pela tradição. Para que o costume seja admitido como tal, a teoria jurídica considera indispensável que se tenha fundado em uso geral e prolongado, havendo a presunção de que o consenso geral o aprovou. Assim, constituem requisitos para seu reconhecimento (a) consistirem em fatos repetidos, de modo uniforme, por longo tempo; (b) a sua prática ser generalizada e pública; (c) serem fatos lícitos e não contrários à lei ou à ordem pública. Cumpridos esses requisitos, o costume se considera fonte formal do Direito. No caso estudado, como se trata de situação não cogitada na lei, dir-se-ia que se trata de um costume *praeter legem*. Cf. verbete respectivo in SILVA (2000, p. 270).

Para esse fim, a Associação criou e utiliza um documento padrão, denominado *Termo de Transferência de Benfeitoria*, do qual consta o seguinte: declaração da venda; identificação das partes; endereço, medidas e nº de cômodos do imóvel vendido; preço e condições de pagamento; data do negócio; assinatura das partes, seus cônjuges, testemunhas e, aspecto indispensável, do próprio Presidente da Associação. Ou seja, trata-se de uma compra e venda feita por *instrumento particular*, porém com uma espécie de interveniência obrigatória de um terceiro, que lavra e subscreve o respectivo instrumento. A atuação da Associação guarda analogia tanto com a função do Notário, pois redige o contrato, quanto com a função do Registrador, uma vez que a Associação anota essa venda no arquivo por ela mantido, com base no qual se pode saber quem, para a Associação, é o “proprietário” de cada imóvel da favela. À luz da legislação em vigor, tal interveniência, conquanto não seja vedada ou vista como ilícita, não seria de forma alguma obrigatória, uma vez que a Associação não é formalmente investida em qualquer função pública, muito embora, de fato, opere como uma espécie de “*governo da favela*”, face às funções que o próprio Estado a ela delega, o que constitui uma das múltiplas ambigüidades que marcam esses territórios. Além disso, uma vez que o vendedor não é proprietário do imóvel, este sequer dependeria de instrumento público para transferir os direitos que possui sobre o mesmo, tal como ocorre na lavratura de escritura pública<sup>2</sup>. Isto somente ocorreria caso o imóvel estivesse matriculado no Registro Imobiliário, bem como seu valor fosse igual ou superior a 30 vezes o maior salário mínimo vigente no país<sup>3</sup>, conforme dispõe o art. 108 do Código Civil. A despeito de todas essas considerações, num caso concreto relatado nas entrevistas, o Presidente da Associação teria afirmado categoricamente à entrevistada que, sem a sua assinatura, o documento de compra do imóvel não teria nenhum valor, o que, usando as categorias jurídicas, equivaleria a afirmar a nulidade do título aquisitivo do comprador. Dessa forma, fica evidenciada a particularidade das instituições, e da *sensibilidade jurídica*, desenvolvidas na favela estudada.

Abrimos aqui um pequeno parêntesis, a fim de justificar as aspas que envolvem a palavra *proprietário* no parágrafo anterior, parêntesis que optamos por inserir no texto, e não em notas, dada a sua relevância para nossa argumentação. Num olhar, digamos, externo ao discurso dos envolvidos - por exemplo, à luz da legislação em vigor - aqueles que a Associação reputa proprietários seriam, em verdade, possuidores dos imóveis, uma vez que, no caso estudado, a propriedade cabe indiscutivelmente à União, e dado que nenhum dos moradores adquiriu seu lote em face dela, nenhum deles poderia transmitir um direito que não possui. No entanto, segundo esse mesmo olhar, seria possível afirmar que os moradores agem como se proprietários fossem, isto é, exercem posse com *animus tenendi*<sup>4</sup>, quiçá com *animus domini*<sup>5</sup>, o que, para aquela coletividade, é suficiente para permitir que a pessoa seja reconhecida como proprietária. Por fim, pode-se afirmar, com base nos depoimentos, que os moradores da favela estudada têm consciência de que aquilo que eles consideram proprietário, para sua economia interna, não é a mesma coisa que o Estado, ou aqueles que não moram em favela, consideram como tal. Vários

---

<sup>2</sup> Em virtude da ausência de propriedade, as vendas de imóveis em favelas, no rigor da técnica jurídica, constituiriam contratos de Cessão de Posse, para os quais a lei não exige forma especial, o que significa que são válidos até mesmo se celebrados verbalmente.

<sup>3</sup> Segundo informações colhidas na rede mundial de computadores, o maior salário mínimo vigente no país é o do estado do Paraná, no valor de R\$ 548,00. Com base nisso pode-se afirmar que, mesmo que ocorra a regularização fundiária, com a abertura de matrícula no RGI para todos os imóveis situados em determinada favela, a venda de boa parte dos imóveis aí existentes poderá continuar a ser feita sem necessidade de escritura pública. Isto porque a lei civil só a exige para imóveis vendidos a valores superiores à quantia acima especificada, que corresponderia, atualmente, ao montante de R\$ 16.440,00.

<sup>4</sup> Vontade ou intenção de ter e de possuir um bem, agindo em relação a ele do mesmo modo que o legítimo dono procederá, como se fosse o próprio dono. Também designada por *affectio tenendi* (SILVA, 2000).

<sup>5</sup> Vontade ou intenção de ser dono; intenção de ter e de possuir um bem como dono (SILVA, 2000).

depoimentos registraram com clareza a percepção de que existem critérios diferenciados para cada um dos casos, isto é, de que há regras, instituições, procedimentos e obrigações que são vigentes apenas fora da favela, não dentro, e vice-versa. Ou seja, é clara a percepção da segmentação, ou ausência de integração, entre os espaços interno e externo à favela, não nos parecendo passar despercebido aos moradores do local a existência de uma dualidade de conceitos de propriedade.

Além daquelas analogias entre instituições oficiais do Estado e *comunitárias* da favela acima indicadas, no caso estudado há mais uma analogia relevante a ser assinalada: à semelhança dos Registradores, que devem observar o chamado *princípio da continuidade registrária*, a Associação demonstra ter o idêntico cuidado de somente aceitar e reconhecer uma venda caso seja realizada por aquela pessoa que, nos seus registros, consta como “dono” do imóvel, isto é, aquela pessoa que tenha previamente adquirido tal imóvel. Percebemos do depoimento do Presidente da Associação que ele é bastante rigoroso nesse aspecto, já tendo se recusado a reconhecer tentativas de venda em descumprimento dessa norma. Os depoimentos colhidos ainda não permitem fornecer uma explicação segura sobre que fatores teriam determinado essa similitude de procedimentos, que a princípio surpreende o pesquisador na medida em que não consta que os Presidentes da Associação tenham qualquer formação em Direito Registrário.

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

Tal hipótese implica em afirmar que as favelas estariam mais integradas à vida social do que aparentariam à primeira vista, com o que se reitera a crítica à interpretação dualista da sociedade, crítica que tem na obra de Francisco de Oliveira (OLIVEIRA, 1988) uma de suas clássicas sínteses e referência teórica obrigatória. Implica, ainda, em afirmar uma certa via, ou estratégia (talvez não rigorosamente consciente), de exercício da cidadania pelos segmentos sociais favelizados, que através da apropriação fragmentária das instituições do Estado buscariam legitimar, interna e externamente, as suas próprias instituições.

### 2.3 O preço da intermediação

Outro aspecto relevante, da intermediação da Associação na compra e venda de imóveis no caso estudado, consiste no fato de que essa intermediação não é gratuita, mas há um preço a ser suportado pelo comprador, de maneira também análoga aos custos de lavratura de escritura e de registro, nos casos compra de imóveis matriculados no Cartório Imobiliário. No *Termo de Transferência de Benfeitoria* figura uma cláusula

segundo a qual, em qualquer venda de imóvel situado na favela, o vendedor deverá arcar com o pagamento de um percentual sobre o valor de venda, em favor da Associação, a título de doação. Esse ônus, no entanto, é sistematicamente transferido ao comprador, tal como ocorre com os emolumentos cartorários e tributos incidentes sobre a venda de imóveis regularizados. Na mesma cláusula, aparece a menção de que tal cobrança se fundamenta nos “Direitos do Costume”. Ressalte-se que tal cláusula figura abaixo, e após, a assinatura das partes, o que seria algo inadequado segundo as técnicas usuais de redação contratual.

O documento padrão utilizado pela Associação sugere que o percentual cobrado não é fixo, igual para todos os casos, mas pode variar. Isto porque, na cláusula em questão, figura um campo em branco no contrato-modelo, que deve ser preenchido com o percentual efetivamente cobrado em cada caso concreto, o que provavelmente é feito pelo Presidente da Associação. Tal variação é corroborada pelas entrevistas realizadas, que se referem a pagamentos entre 2 e 5%, feitos nos seus respectivos casos. Pelas informações disponíveis, a variação no percentual se deve a diversas circunstâncias, tais como valor do imóvel, metragem do mesmo (alguns entrevistados relataram que um funcionário da Associação fez medição do imóvel antes da venda ser efetivada) ou até mesmo o poder de barganha das partes. Esta última variável foi claramente explicitada no seguinte depoimento, que, por sinal, permite que sejam levantadas diversas questões, a título de exercício analítico:

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

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

ao processo habitual de legitimação pela Associação, na qual seu imóvel ainda figura em nome do vendedor, conforme transcrição abaixo:

*“Quando eu comprei uma casa lá na Rua 50, eu paguei R\$15.000. A moça lá da Associação queria 500 contos para passar para o meu nome, aí eu não passei ué (os outros entrevistados riem). Eu ainda estou com o documento do rapaz que me vendeu, eu peguei o documento e depois eu vou lá no cartório, vou fazer um... entendeu, bonitinho lá em casa no computador e vou levar no cartório para mim autenticar isso. Pô, pagar 500 contos...”*

(Pergunto) Então você não registrou na Associação?

*“Está no nome do outro cara, ele registrou.”*

(Pergunto) E o cara já foi embora?

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

(Pergunto) E não te dá problema não ter feito isso na Associação? Não traz risco?

*“Até agora não deu nada.”*

Os depoimentos acima deixam nítida a racionalidade do *homo aeconomicus*, tal como já amplamente verificado nos estudos sobre a evasão tributária, que se vê sobremaneira alimentada em função da situação de baixa renda, amplamente presente no caso estudado, uma vez que 63,08% dos titulares de imóveis declararam perceber renda mensal igual ou inferior a 3 salários mínimos, sendo que é expressivo o percentual na faixa 0-1 SM (27%). (PREFEITURA, 2006)

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

O fato de alguns poucos moradores, segundo percebemos na pesquisa realizada até aqui, não fazerem a venda do imóvel perante a Associação mostra como pode haver informalidade mesmo no interior de um sistema informal. Seria o que, a grosso modo, provisoriamente e à falta de categorias mais consistentes e satisfatórias, podemos

chamar de *informalidade dentro da informalidade*. No caso estudado, salvo poucas exceções, toda a massa de transações envolvendo imóveis se desenrola sem que se cogite submetê-las aos rituais de escritura e registro criados pelo Estado, até porque esta última seria impossível na ausência de regularização fundiária. De fato, vigora o processo de chancela, reconhecimento, validação ou legitimação perante a Associação de Moradores, cuja intermediação não pode deixar de ser vista como a formalidade instituída pelos costumes estabelecidos naquela parcela da sociedade, válida e exigível específica e unicamente para os imóveis situados em sua “jurisdição”. Ora, nos depoimentos acima reproduzidos, observamos que mesmo esta formalidade, de origem interna à favela, é evitada, driblada ou minimizada por alguns agentes que operam nesse universo, que continuam a agir em busca de formas livres de quaisquer intermediações, mais simples e menos onerosas, a fim de realizar os negócios de seu interesse. Trata-se de formalidade não estabelecida pelo Estado, mas sim pelos usos e costumes daquele próprio microcosmo, porém, mesmo essas, quando necessário, são burladas pelos que atuam nesse microcosmo. Assim, a *informalidade dentro da informalidade* constituiria um processo, de natureza socioeconômica, através do qual os agentes desenvolveriam sucessivos meios de se furtarem aos controles burocráticos e mecanismos de formalização estabelecidos, mesmo aqueles supostamente mais simples, mais próximos e mais legítimos. Ela consistiria, assim, numa eterna capacidade de se constituírem procedimentos oficiosos, subterrâneos, paralelos e ocultos aos mecanismos institucionalizados para controlar a vida social, mesmo que estes nada tenham a ver com o Estado. Ou seja, a informalidade não se reduz estritamente à fuga dos controles e formalidades de origem estatal, não sendo um processo relacionado à presença e ação da burocracia estatal, mas parece ser relativamente indiferente a matriz dessas formalidades.

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

#### 2.4 A insegurança do comprador em seus direitos

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

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

(Pergunto) Por que vocês acham que ele desistiu?

*“Não sei. Depois a irmã dele ficou com a casa, não sei se foi porque a irmã pediu a ele a casa, ela andava comprando casa. Na realidade ele só falou que não queria. Daí a gente ficou morando e dali a uns 6 meses ele falou que queria a casa e que me dava 15 dias para desocupar. Eu falei que só saía quando arrumasse uma outra casa, que não tinha 15 dias, não tinha 1 mês, não tinha nada, o meu aluguel está em dia, o meu mês está pago e você não tem o direito de fazer isso. Meu marido, que não gosta de arrumar confusão com ninguém, chegou a dizer “deixa”, e eu disse “deixa nada, o senhor nem volte daqui a 15 dias; quando eu desocupar a casa eu levo a chave para o senhor”. E ele não voltou. Eu fiquei igual a uma maluca procurando casa. Conheci todos os becos do Parque Royal. Uma amiga minha que me falou dessa casa onde estou morando agora. Ficamos 3 anos e alguns meses pagando aluguel e depois que fomos comprar.”*

(Pergunto) Nessa tentativa de compra, não chegaram a pensar em fazer um contrato escrito?

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

Do ângulo da legislação em vigor, o casal comprador da casa não poderia ser compelido a desfazer o negócio, salvo se essa possibilidade tivesse sido expressamente acordada antes, uma vez que o comprador já havia iniciado o pagamento e, inclusive, recebido o imóvel objeto da compra, ou seja, tratava-se de ato jurídico perfeito, encontrando-se o contrato em franca etapa de cumprimento. O fato de ter sido ajustado verbalmente em nada o prejudica, ao menos na linha de princípio, uma vez que a lei admite, nesse e em vários outros casos, o contrato verbal.<sup>6</sup> Ainda dessa perspectiva, seria lícito que, além da devolução do que pagou, monetariamente corrigido, exigisse do vendedor uma indenização a título de perdas e danos, já que tratava-se de uma ruptura sem motivo que a lei considere justo, bem como tal ruptura trouxe ao comprador os ônus de arcar com aluguéis, procurar outro imóvel e fazer sua mudança, o que não ocorreria se o negócio fosse mantido. Ao invés disso, os compradores, bem ou mal, aceitaram o desfazimento exigido pelo vendedor de maneira arbitrária. Não lhes é vedado por lei assim agirem, uma vez que qualquer contrato bilateral entre particulares pode ser revogado por mútuo acordo dos contratantes, pelo que o ato de revogação, nos termos em que foi combinado, também pode ser classificado, à luz da lei civil, como um ato válido. No entanto, o aspecto relevante a ser aqui ressaltado é o de que, à semelhança do conflito em torno da “taxa” cobrada pela Associação – por sinal, nos dois casos trata-se do mesmo casal – a dimensão jurídica do caso – isto é, os direitos que porventura

---

<sup>6</sup> Por exemplo, no caso do contrato de locação, quer de bens móveis quer de imóveis, prevalece a mesma regra.

pudessem ter, naquela situação – não constitui o aspecto determinante das decisões tomadas pelos interessados, pouco ou nada interferindo na administração que fizeram do conflito de interesses. Em suma, trata-se de uma dimensão praticamente alheia à maneira como as partes conduzem o caso.

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

### 3. Conclusão

Os dados revelados por nossa pesquisa empírica parecem reforçar a tese de que as ordens jurídicas *estatal* e *favelar* se encontram em um contínuo e conflituoso processo de diálogo, havendo diversas formas em que uma é condicionada pela outra, ou em que uma se constitui recorrendo à incorporação de elementos originários da outra. Vemos nesse processo um capítulo dos conflitos sociais mais amplos, próprios de sociedades capitalistas periféricas como a brasileira, isto é, tratar dessas ordens jurídicas constitui nada mais do que um ângulo para tratar de como se constitui a ordem social como um todo. Não estamos, pois, diante de duas ordens estanques, isoladas entre si, o que representaria uma perspectiva dualista a respeito do objeto estudado, perspectiva que refutamos em nossas referências teórico-metodológicas.

O fato de recusar-se esse dualismo metodológico não se confunde com a negativa do reconhecimento da situação de subordinação à qual as coletividades favelizadas encontram-se submetidas, posto que a comunicação e os fluxos existentes entre ambas essas ordens é profundamente desigual. Talvez signifique, diversamente, o abandono da noção de *exclusão* como ferramenta explicativa dos processos sob análise – o que deliberadamente ocorreu no presente trabalho – uma vez que nossa interpretação caminha na perspectiva da *integração subordinada*, que nos parece mais acertada e fértil ao trabalho analítico. Também significa que recusamos uma perspectiva moral na abordagem das duas ordens, que promove a associação intrínseca de virtudes positivas a uma delas e negativas a outra, ou vice-versa. O fato de falarmos de uma ordem jurídica interna à favela não significa que ela seja necessariamente melhor ou pior, mais ou menos democrática, do que a ordem legal oficial.

Esse dualismo metodológico que criticamos parece comparecer nos trabalhos acadêmicos e jornalísticos que tratam do problema da não vigência de fato do Estado Legal, e/ou as ambigüidades do funcionamento do sistema legal, como um problema restrito às favelas e às outras regiões definidas costumeiramente como *áreas cinzentas*. Na verdade, este é um problema que diz respeito ao conjunto da cidade e ao Direito Urbanístico de maneira geral, que tem sido histórica e recorrentemente marcado por

crônica inefetividade. Preferimos afirmar que o sistema legal, de maneira geral, apresenta graduações em sua efetividade ao longo do tempo e do espaço social como um todo, e em função de diversas circunstâncias, que não se reduzem de maneira alguma aos chamados “*territórios de exceção*”.

Nossa hipótese é a de que a grande diferença que marca a ordem jurídica nos distintos espaços sociais seja de natureza ideológica e não empírica, isto é, seria extremamente difundida socialmente a imagem das favelas como regiões essencialmente anômicas, isto é, espaços “*sem lei nem ordem*”. Essa visão seria compartilhada em certa medida pelos próprios favelados, conforme demonstram as entrevistas aludidas neste trabalho. Em que pese o fato de que os próprios moradores das favelas fazem distinções rígidas entre as normas que valem dentro e fora da favela, o fato é que o espaço da favela parece ser amplamente regulado, bem como se observa a presença relevante de diversas instituições oficiais, de maneira surpreendente em alguns casos. É o que vemos no caso exemplar da absorção, pela Associação de Moradores, do princípio da continuidade registrária, que a nosso ver constituiria a *ponta do iceberg* de um processo de socialização das instituições oficiais, que vai discretamente introduzindo-as no senso comum e nos procedimentos mais comecinhos. Por mais que algumas dinâmicas sociais sejam efetivamente duais, tal aspecto não pode ser transportado acriticamente para o plano da teoria social, de forma a determinar a aceitação do dualismo metodológico, o que comprometeria os resultados analíticos.

O que deve ser objeto de atenção do pesquisador é, em primeiro lugar, o fato de que as soluções de força, em alguns casos arbitrárias, ao arrepio dos direitos que o sistema legal oficialmente reconhece, constituem um componente presente e relevante nas relações sociais estudadas em nosso caso. Isto é, as relações jurídicas seriam marcadas por 3 distintas determinações: a) os usos e costumes locais, estabelecidos em processos de negociação; b) as apropriações do sistema legal estatal; c) as imposições e/ou soluções arbitrárias na solução de litígios, que exibem o aspecto de violência latente, presente nas relações sociais de maneira geral.

Em segundo lugar, deve ser ressaltada a importância da análise e interpretação, à luz do Direito oficial vigente, das relações jurídicas travadas no âmbito das favelas. Trata-se, a nosso sentir, de um exercício estratégico, quer do ângulo teórico-jurídico, quer do ângulo das suas implicações sociopolíticas. Tal exercício muito pode contribuir para a afirmação da cidadania e da condição de sujeito de direito por parte das coletividades objeto de segregação sócio-espacial. Julgamos que, até o presente momento, tal exercício foi pouco realizado, aquém do que seria necessário, sendo esse mais um dos efeitos da barreira ideológica, de natureza dualista, a qual nos referimos anteriormente, que atira acriticamente a quase totalidade das relações e negócios jurídicos realizados entre pobres no terreno da extralegalidade, reproduzindo aquilo que Boaventura Santos (1980) já denominou de “*ilegalidade existencial*”. Esta seria, provavelmente, uma das grandes barreiras para que se possa configurar a almejada integração, que configuraria a vigência do Estado de Direito no espaço das favelas.

### **Referências Bibliográficas**

- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Habitação; AGRAR. **Regularização urbanística, administrativa e fundiária dos imóveis da área denominada Parque Royal – Ilha do Governador**: relatório final. Rio de Janeiro: agosto / 2006. 55p.
- OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. 6. ed. Petrópolis: Vozes/Cebrap, 1988.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas sobre a história jurídico-social de *Pasárgada*. In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim. **Sociologia e Direito**: textos básicos de Sociologia Jurídica. São Paulo: Pioneira, 1980. p. 109-117.
- SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**, 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.