

## ***A POLÍTICA, O DIREITO E AS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO:***

### ***UM BREVE OLHAR HISTÓRICO.<sup>1</sup>***

***SOARES GONÇALVES, Rafael***

#### **Resumo:**

Tendo em vista a precariedade jurídica das favelas no Rio de Janeiro, a análise histórica da legislação e da política urbana revela-se fundamental para a compreensão dos desafios sociais em torno do acesso ao solo urbano, assim como as estratégias dos diferentes atores urbanos. Neste contexto, este artigo tenta estabelecer uma releitura sociopolítica do Direito a fim de analisar como a realidade social constrói o Direito e como este provoca repercussões efetivas no plano social. Este texto pretende também analisar como a política urbana direcionada às favelas revelou-se um importante instrumento de marginalização da população favelada, bem como um poderoso meio de maximização do acúmulo de capital no Rio de Janeiro.

#### **Résumé :**

Etant donné la précarité juridique des *favelas* à Rio de Janeiro, l'analyse historique de la législation et de la politique urbaine s'avère fondamentale pour comprendre les enjeux sociaux autour de l'accès au sol urbain, ainsi que les stratégies de différents acteurs urbains. Dans ce contexte, cet article tente établir une relecture sociopolitique du droit afin d'analyser à la fois comment la réalité sociale construit le droit et comment celui-ci provoque des répercussions effectives sur le plan social. Ce texte prétend aussi analyser comment la politique urbaine envers les *favelas* s'est révélée un outil important de marginalisation de la population *favelada*, ainsi qu'un moyen important de maximisation de l'accumulation du capital à Rio de Janeiro.

---

<sup>1</sup> Uma primeira versão deste texto foi publicada em francês no Journal des Anthropologues (2006, n.º 104-105). A presente versão foi substancialmente modificada e acrescida de novos elementos. Agradeço em especial a Gisele do Prado Pimentel pelo auxílio na tradução.

As favelas são um dos maiores exemplos da configuração sócioespacial extremamente desigual da cidade do Rio de Janeiro. Elas se formaram ainda na segunda metade do século, ocupando áreas inutilizáveis, ao menos em um primeiro momento, pelo mercado imobiliário. Espalharam-se pelo tecido urbano carioca a partir dos anos 1920, ocupando um lugar de destaque na estrutura urbana e política da cidade. Dada a proximidade espacial do mercado de trabalho e o custo relativamente baixo do acesso à moradia nas favelas<sup>2</sup>, estas se revelaram um elemento estrutural do desenvolvimento econômico da cidade, permitindo a redução do peso dos fatores moradia e transporte sobre o custo da mão-de-obra.

As favelas não são certamente uma realidade estanque e uniforme (as situações socioeconômicas, espaciais e históricas entre uma favela e outra são, sem dúvida, extremamente diferentes), no entanto, observamos uma associação sistemática entre favelas e ilegalidade<sup>3</sup>. De fato, a precariedade jurídica – urbanística e fundiária – das favelas sempre justificou a falta de investimentos públicos na provisão de serviços coletivos, reforçando a dualidade favela *versus* cidade. Neste contexto, a política pública relativa às favelas insere-se numa política socioeconômica mais ampla que permitiu uma dupla espoliação dos trabalhadores. Espoliação que se manifesta tanto por uma forte pressão sobre o custo da mão-de-obra no contexto das relações de trabalho propriamente ditas, quanto pela soma das extorsões que se manifestam na ausência e/ou na precariedade dos serviços coletivos e que tornam ainda mais aguda a usurpação realizada no contexto das relações de trabalho (KOWARICK, 1993: 62).

Desta forma, podemos afirmar que as favelas acompanharam as fronteiras de expansão urbana, motivadas ora pelas atividades industriais ora pelas imobiliárias. Os seus habitantes participavam ativamente do processo de reprodução do capital e do desenvolvimento urbano, mas, paradoxalmente, não tinham pleno direito à cidade que ajudavam a erigir. Analisando, assim, a expansão das favelas na paisagem urbana da cidade, podemos afirmar, apoiando-se em Lefebvre, que o espaço urbano não é um lugar passivo de produção ou de concentração do capital, mas intervém diretamente na reprodução do mesmo (LEFEBVRE, 1974: 65). Neste contexto, observa-se que a legislação urbana teve um papel central neste processo de instrumentalização do espaço urbano. Estipulando exigências irrealistas e elitistas, esta legislação mantinha uma grande parte da população fora do circuito formal de moradia, contribuindo na emergência de uma duplicidade de mundos, onde a população e o próprio poder e seus representantes admitiam a necessidade de se

---

<sup>2</sup> O acesso à moradia nas favelas se realiza através da ocupação de terrenos públicos ou privados, ao menos num primeiro momento, ou por meio de um mercado imobiliário informal. Os preços de compra e venda ou os aluguéis são, normalmente, mais baixos que os da cidade dita “formal.” Todavia, esta afirmação deve ser relativizada atualmente, visto que certas favelas desenvolveram um mercado imobiliário informal extremamente complexo, com uma fortíssima especulação imobiliária.

<sup>3</sup> Um dos pontos mais importantes da definição de favelas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é a precariedade urbanística desses espaços e o fato de que as construções são erguidas sobre terrenos que não pertencem aos habitantes.

conviver com “*a desordem, ou com uma ordem distinta da prevista*” (CARVALHO, 2004: 159). A coabitação destes mundos jamais foi simples e gerou inúmeros conflitos e tensões. Como vamos analisar abaixo, não se cogitava, inicialmente, o reconhecimento tácito destes espaços, mas somente tolerá-los sem jamais ocultar os vícios jurídicos e sociais que lhes eram impostos.

Assim, o que pretendemos, neste trabalho, é analisar a evolução desta legislação, que nos leva necessariamente a vislumbrar a multiplicidade de questões em torno do problema do acesso ao solo urbano. O direito não é um fenômeno exterior à sociedade e interage profundamente com o ambiente social em que está inserido. Neste sentido, uma releitura sociopolítica do direito, através de uma lógica dialética, nos permitirá melhor compreender como a realidade social constrói o direito – apesar de sua pretensa autonomia funcional - e como este produz valores e modelos que repercutem também no plano social. « Não é exagero de afirmar que o direito faz o mundo social, mas, com a condição de não se esquecer, que o direito é também feito por este.» (BOURDIEU, 1986: 13). O direito é um espécie de discurso dinâmico que manifesta, de maneira condensada, as relações sociais no seio das quais as relações de poder são determinantes. Ele não se limita a uma função normativa e de organização das estruturas políticas, mas possui também uma importante função ideológica, ocultando as contradições da sociedade e legitimando um certo padrão específico de dominação política. Este poder simbólico do direito nomeia as diferentes realidades sociais, conferindo a estas uma classificação específica dentro da estrutura social.

Os poderes públicos relativizaram sistematicamente a aplicação da legislação urbana, medida que se reivindicava temporária, mas que se tornou estrutural à política urbana da cidade. Trata-se de um processo que nomearemos aqui como *a (des)construção jurídica das favelas*: constrói-se e reforça-se conceitos jurídicos relativos às favelas, transgredindo-os sistematicamente na prática. Embora não aplicada, a lei permanece inscrita nos laços sociais. Assim, apesar da tolerância, a força simbólica do discurso jurídico estabelece uma lógica de segregação e de estigmatização das favelas. O resultado deste processo é que, a fim de controlar as tensões sociais, estabelece-se uma política de tolerância extremamente precária e clientelista sem se formular uma resposta jurídica definitiva ao problema das favelas. Estas só subsistem por causa da benevolência e da tolerância dos poderes públicos.

Neste contexto, analisaremos o período entre o início dos anos 1960 - cruzamento de eventos sociopolíticos nas diferentes escalas de poder - até nossos dias. Num primeiro momento, estudaremos a política dos anos 1960, visando à erradicação das favelas. Depois, o período de abertura política do final dos anos 1970 e, por fim, a consolidação da política de urbanização após a promulgação da atual constituição de 1988.

## I – Urbanizar os pobres ou dar lugar aos ricos? A política de erradicação das favelas.

Se as primeiras favelas surgiram ainda no Século XIX, foi a partir dos anos 30 e 40 que elas se tornaram um dos grandes problemas urbanos da cidade. Após a segunda guerra mundial, o processo de democratização, o crescimento vertiginoso das favelas (quase 100% durante os anos 1950)<sup>4</sup> e a *ameaça vermelha* causada pelo sucesso eleitoral do Partido Comunista Brasileiro<sup>5</sup> durante as eleições de 1946 exigiram uma resposta mais concreta dos poderes públicos. Apesar das condenações formais às favelas previstas no artigo 349 do Código de Urbanismo de 1937, uma política de tolerância precária vai se impor.<sup>6</sup> O artigo supracitado proibia a cobrança de aluguéis e toda construção ou reforma dos barracos, e determinava que estes deveriam ser eliminados e substituídos por “núcleos de habitação de tipo mínimo”, que seriam vendidos aos favelados. As intervenções públicas, mantendo a natureza precária e provisória das favelas, tinham uma característica pontual e limitada. E o início da *política da bica d’água*, que consistia na facilidade com que um candidato podia garantir para si os votos dos favelados, instalando – ou prometendo instalar – uma bica d’água corrente na favela, nas vésperas das eleições<sup>7</sup>.

Esta política foi reforçada pela promulgação da Lei 2874 de 1956 (a Lei das favelas), que proibiu durante dois anos toda e qualquer expulsão de favelados e concedeu créditos para a construção de casas populares. Aparentemente defendendo os favelados, esta lei legitimou a política de remoção dos anos 1960 e 1970, pois criou um direito ainda mais precário de ocupação que não era, logicamente, *ad infinitum*. Segundo esta lei, assim que o Estado construísse moradias populares, os favelados eram obrigados a deixar suas casas. De fato, mantendo uma frágil paz social, esta lei consolidou a natureza juridicamente precária das favelas, e não estabeleceu um quadro juridicamente coerente para enfrentar à complexidade do problema. Tendo em vista o agravamento das tensões sociais, devido não somente à multiplicação dos litígios imobiliários em torno dos terrenos ocupados pelas favelas, mas também a uma maior organização dos movimentos reivindicativos de favelados,<sup>8</sup> esta política de tolerância não era mais viável. Os poderes públicos deviam afrontar o

---

<sup>4</sup> As favelas abrigavam, segundo o recenseamento de 1960, 337.412 habitantes, ou seja, 10,2% da população da cidade (IBGE, 1960).

<sup>5</sup> “Os poderes públicos devem subir às favelas antes que desçam os comunistas”, dizia um slogan muito popular na época.

<sup>6</sup> De fato, esta tolerância variava conforme a localização espacial das favelas. As que se situavam nos bairros mais valorizados sofriam um controle maior dos poderes públicos em relação àquelas situadas nos subúrbios. O recenseamento do Instituto de Pesquisa e Estudos de Mercado (IPEME) de 1957 nos revela as conseqüências desta política: as favelas mais centrais possuíam apenas 0,7% de construções sólidas (sendo a maior parte em madeira, chapa ou papelão), enquanto que as favelas dos subúrbios mais próximos já possuíam 48,9% de construções em alvenaria, apesar de suas populações apresentarem o mesmo nível salarial (IPEME, 1957). O risco menor de uma possível remoção encorajava os favelados dos subúrbios a investir em suas casas.

<sup>7</sup> Este clientelismo, conservando o *status quo*, constitui uma forma de adaptação estratégica dos mais pobres a um sistema político que os torna vítimas de uma exclusão social e urbana. Os pobres só aceitam votar naquele que melhora o estado das instalações coletivas do bairro, ou que lhes dê alguma vantagem pessoal como um emprego, ajudas financeiras ou uma vaga na escola (GOIRAND, 1998).

<sup>8</sup> É preciso citar o papel pioneiro da União dos Trabalhadores Favelados (UTF), fundada pelo advogado Margarino Torres nos anos 50. Utilizando uma retórica marxista, a UTF vai influenciar na fundação da Federação das Associações de Moradores do Estado da Guanabara (FAFEG) na década seguinte. Talvez por ter como secretário geral um advogado, a

problema, pois, segundo Meuren, advogado do SERFHA (Serviço de Recuperação de Favelas e Habitações anti-higiênicas) :

*“Dadas as suas características próprias, único meio de moradia ao alcance das classes humildes, são o câncer que poderá fazer sucumbir tôda a organização político-social do país. Na capital da República, centro político de maior relevância nacional, podem elas ser a causa direta de uma convulsão revolucionária de princípios conhecidos, mas fins incalculáveis. Se o problema não fôr devidamente encarado pelas autoridades competentes, cedo não mais será possível evitar a eclosão das massas, à frente a multidão dos favelados.” (MEUREN, 1959: 463). Grifos nossos.*

Como iremos analisar abaixo, a partir dos anos 1960, as tensões e coexistências entre os diferentes níveis de poder começam a repercutir nas políticas públicas em relação às favelas, oscilando estas entre a erradicação e a remoção das favelas. No início dos anos 1960, o país sofria uma profunda instabilidade política devido à renúncia do presidente Jânio Quadros e ao sucesso da Revolução Cubana. A questão urbana adquiriu, então, um lugar importante no cenário político nacional, por causa, sobretudo, do interesse dado à questão nas propostas de reformas de base anunciadas pelo governo Goulart e pelo interesse dado pela Aliança Pelo Progresso<sup>9</sup> ao problema das moradias populares. No entanto, após o Golpe Militar de 1964, a política urbana sofreu uma profunda mudança, em razão da qual inúmeros projetos sociais evocados pelo programa do presidente deposto jamais se concretizaram. A transferência da Capital Federal para Brasília em 1960 provocou sérias mudanças sociopolíticas no Rio de Janeiro. Se a cidade tinha perdido muito de sua importância política e econômica, ela havia enfim adquirido uma autonomia administrativa, tornando-se a Cidade/Estado da Guanabara. A assembléia eleita foi encarregada de elaborar a primeira Constituição do novo Estado. No que concerne às favelas, esta Constituição reforçou a estrutura jurídica já existente. Além da criação de um organismo público encarregado de levantar os problemas ligados à habitação popular, particularmente às favelas<sup>10</sup>, o artigo 66, § 2º afirmava:

*“As favelas serão assistidas e higienizadas, provisoriamente, com a criação de escolas primárias, centros médicos, centros recreativos e de orientação profissional e doméstica. Será estimulada a criação de vilas operárias, com total isenção de impostos, para remoção das favelas irrecuperáveis.” Grifos nossos*

---

UTF tentou criar um discurso reivindicatório centrado no Direito, ligando a imagem dos habitantes das favelas a uma classe social, a dos trabalhadores.

<sup>9</sup> Projeto reformista de financiamento de programas sociais, posto em prática pelo presidente John F. Kennedy, para reduzir a influência do comunismo na América Latina.

<sup>10</sup> A Constituição estadual determinava que 3% da receita fiscal deviam ser investidos no funcionamento do dito organismo.

As favelas eram concebidas como uma realidade provisória e sob o subjetivo termo “irrecuperável”, pôde-se classificar todas as favelas indesejáveis, sobretudo as situadas nos bairros mais valorizados da Zona Sul. A estrutura jurídica que legitimava a política de erradicação estava, enfim, configurada.

Em 1960, Carlos Lacerda, jornalista e candidato de oposição ao poder federal, foi eleito primeiro Governador da Guanabara. Visando estimular as atividades econômicas da cidade, ele requalificou as funções do espaço urbano: as zonas centrais foram, daí por diante, atribuídas ao mercado imobiliário, enquanto que os do subúrbio à indústria e à classe mais pobre. “Não se tratava mais de urbanizar as favelas, mas os favelados”<sup>11</sup>, isso queria dizer limpar as zonas centrais de favelas em benefício do mercado imobiliário, utilizando freqüentemente meios autoritários.<sup>12</sup> Graças aos recursos da Aliança Para o Progresso e, após 1964, do Banco Nacional da Habitação (BNH), a administração Lacerda destruiu 27 favelas, transferindo 41.958 pessoas (VALLADARES, 1978).

A resposta popular veio sem tardar nas eleições de 1965: Negrão de Lima, candidato de oposição a Lacerda, ganha as eleições com um forte apoio das classes populares. No entanto, sua vitória não significou o fim das remoções. A política ambígua desta administração (1966-1971) defendeu, por um lado, a urbanização das favelas através da criação, em 1968, da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO) e, por outro lado, contribuiu plenamente aos esforços de *desfavelizar* a cidade, empreendidos pela administração anterior e pelos sucessivos governos militares.<sup>13</sup>

Ora, utilizando os recursos provenientes da Aliança Para o Progresso (a qual havia financiado, alguns anos antes, o projeto de Lacerda), e do BNH, a CODESCO visava (i) à urbanização dos espaços públicos no interior das favelas, (ii) a ajuda financeira e técnica aos favelados, para a reforma ou a construção de suas casas e (iii) a regularização fundiária pela compra da terra, onde se situavam as favelas e a revenda dos lotes aos seus próprios ocupantes por um preço acessível. A CODESCO, composta por jovens arquitetos, não aspirava agir em grande escala, mas sim estabelecer experiências-modelo de urbanização. Três favelas foram escolhidas (*Brás de Pina, Mata Machado e Morro da União*), mas o projeto só foi realmente concluído na primeira favela supra-citada. De fato, a escolha desta favela é muito significativa, pois a política de erradicação da administração estadual precedente sofreu, neste local, um grande revês. Sob um forte impacto midiático, a associação de moradores, com o apoio do pároco local, impediu a destruição da favela. Assim, este projeto visava legitimar a política social do estado justamente sobre o terreno da grande derrota do seu rival. A experiência da CODESCO provou que nem todas as favelas são ‘irrecuperáveis’, e que a

---

<sup>11</sup> Entrevista com Sandra Cavalcanti, secretária dos Serviços Sociais da administração Lacerda e a primeira Presidente do Banco Nacional da Habitação durante o regime militar (FREIRE e OLIVEIRA, 2002: 88).

<sup>12</sup> A transferência da *Favela do Pasmado* ilustra bem esta política. Segundo Lacerda, ele incendiou esta favela por causa da resistência da população e, ademais, ele confessou que desejava construir ali um Hotel Hilton (Citado por ZICCARDI, 1983: 62).

<sup>13</sup> “A idéia do Sr. Carlos Lacerda de erradicar as favelas é muito boa e a administração Negrão de Lima vai adotá-la.” – Declaração do Secretário de Economia da administração Negrão de Lima, Sr. Armando Mascarenhas (*Diário de Notícias*, 16/01/1966).

urbanização é uma política econômica e socialmente mais viável do que a remoção. Todavia, este projeto não conseguiu conciliar a reabilitação urbanística e a regularização jurídica. Os habitantes não tiveram acesso a um título formal e definitivo de posse do seu lote (BLANK, 1980). Como analisou Faerstein, o resultado foi juridicamente contraditório, visto que os habitantes obtiveram a permissão de construir em lotes que não lhes pertenciam 'formalmente' (FAERSTEIN, 1987: 10). Além disso, o projeto não previu a mobilidade social da população decorrente da intervenção pública. Uma classe mais abastada obteve a mais-valia econômica (e social), gerada pela intervenção pública e muitos acabaram deixando a favela não mais pela intervenção direta dos poderes públicos, mas sim em consequência da especulação imobiliária.

A incompatibilidade de uma tal política com o regime militar logo se manifestou. A resposta do Governo Militar aos objetivos da CODESCO veio alguns meses mais tarde, com a criação da CHISAM (Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio). Segundo o discurso oficial, o objetivo deste organismo era de coordenar a política de habitação no Estado da Guanabara, mas a realidade mostrou que se tratava de uma intervenção federal na política urbana do Rio de Janeiro. O projeto da CODESCO mostrou-se muito nocivo aos interesses econômicos da política de remoção. A aplicação deste projeto em grande escala impediria a liberação das áreas mais nobres da cidade para o mercado imobiliário e prejudicaria os interesses da indústria de construção civil, setor que se beneficiara enormemente com a construção dos grandes conjuntos habitacionais nos subúrbios. Assim, o poder estadual se equilibrou entre o apoio à experiência-modelo da CODESCO e o auxílio à política de remoção em grande escala da CHISAM, procurando garantir tanto o apoio dos favelados quanto da burguesia carioca.

Como já assinalamos, a estrutura jurídica que permitiu pôr em prática a política de erradicação já existia há muito tempo. Todavia, se a ilegalidade das favelas e a falta de direitos dos seus habitantes estavam já ideologicamente consolidadas, era preciso estabelecer um quadro político-institucional mais eficiente que permitisse o êxito das complexas operações de remoção. Estas intervenções sofreram logicamente fortes resistências<sup>14</sup> por parte dos favelados, sendo necessário assegurar o apoio dos principais "atores" internos. Os favelados não são uma classe homogênea composta pelo baixo proletariado urbano, mas formam um microcosmo bastante heterogêneo de classes sociais distintas. A *burguesia favelada* (composta, dentre outros, por membros das associações de moradores, dos donos de relógios de luz<sup>15</sup> ou dos proprietários de *biroscas*) possuía um maior capital político, cultural e econômico e, conseqüentemente, podia articular uma maior resistência contra as remoções. A fim de evitar isto, além de reforçar as medidas clientelistas já existentes que procuravam

---

<sup>14</sup> A FAFEG, reunindo as forças populares, tentou corajosamente combater a política de remoção com o slogan "*urbanização sim, remoção jamais*," porém a repressão militar impôs o silêncio a toda e qualquer reivindicação.

<sup>15</sup> De fato, depois de 1948, certas pessoas que possuíam acesso à rede elétrica (normalmente as casas mais próximas à rua de acesso à favela), podiam obter uma permissão para comercializar esta energia elétrica. Estes serviços eram normalmente caros, e de péssima qualidade.

cooptar o apoio destes atores através de favores pessoais,<sup>16</sup> os poderes públicos estabeleceram uma estrutura jurídico-institucional que possibilitava um maior controle das atividades-chave desta *burguesia favelada*.

Primeiramente, o Decreto Nº 1668 de 1963 visava controlar e taxar as atividades comerciais no interior das favelas, recusando-se, no entanto, a legalizá-las. Foi necessário uma verdadeira manobra jurídica, para que esta medida não significasse um reconhecimento tácito deste comércio. O caput deste decreto afirma que :

*“Na medida do crescimento dos núcleos de favelados, instalaram-se, dentro deles, diferentes locais de venda de produtos ou serviços, os quais, a exemplo das habitações, contrariam ou ignoram as leis e portarias a que devem sujeitar-se. Essas biroschas, nome dado às tascas, botequins, tavernas, construídas nas favelas diferentes modalidades de comércio, inteiramente à revelia das normas e posturas do Estado. A fiscalização não se exerce sobre tais atividades, porque receia dar legitimidade a serviços irregularmente instalados. Trata-se como se não existissem. (...) E certo que, sem admitir a regularidade de tal comércio, não pode o Estado ignorá-lo. Pode e deve, em benefício da população, especialmente da que dele diretamente se serve, orientar, fiscalizar e tributar atos de comércio que se relacionam com cêrca de um terço da população do Estado.” Grifos nossos.*

O artigo 1º do dito Decreto estabeleceu a solução jurídica para o problema, afirmando que a licença de comércio outorgada aos comerciantes é “a título precário, pois trata-se de favelas”. Além disso, proibiu a venda de álcool, atingindo diretamente o principal produto destes estabelecimentos. De fato, os proprietários de *biroschas* sempre exerceram uma forte influência nas favelas. Além da importância econômica, as *biroschas* tinham uma importante função social, pois eram um espaço de encontro importante, onde se estabelecia a maior parte das relações sociais nas favelas, permitindo que os seus proprietários tivessem acesso às diferentes redes sociais internas. Este Decreto teve, fundamentalmente, um papel ideológico, pois os poderes públicos não o aplicaram realmente (CONN, 1968).

Em segundo lugar, a criação da Comissão Estadual de Energia (CEE), em 1963, também foi fundamental para assegurar o controle público nas favelas. Esta comissão foi encarregada de organizar comissões locais de energia que deveriam administrar a comercialização de energia interna pondo fim ao controle exercido por particulares. Estas comissões visavam disciplinar o caótico acesso à energia elétrica, porém, postas sob um rígido controle dos poderes públicos (LEEDS, 1978),

---

<sup>16</sup> Podemos citar, por exemplo, a oferta de empregos públicos ou de cargos de síndicos nos novos conjuntos habitacionais aos membros das associações de moradores. Os primeiros comerciantes que colaboravam conseguiam normalmente o direito de ocupar o reduzido número de estabelecimentos comerciais existentes nestes conjuntos.



exerceram uma fortíssima influência política no interior das favelas, rivalizando constantemente com as associações de moradores. Era a realização do velho adágio : *dividir para reinar*.

Finalmente, os Decretos Nº 870 de 1967 e Nº 3.330 de 1969 finalizaram a nova estrutura político-institucional, regulamentando, de maneira mais severa, o funcionamento das associações de moradores. Estabelecendo muitas condições para o funcionamento destas, a nova legislação permitiu o controle direto da Secretaria de Serviços Sociais sobre o funcionamento destas associações cujo objetivo específico seria, daí em diante, a representação das favelas junto aos poderes públicos. O artigo 2º do Decreto Nº 870 determinou, por exemplo, que as associações deviam estabelecer um cadastro de moradores para a municipalidade, assim como deveriam proibir toda nova construção nas favelas. Esta legislação permitiu um maior controle público sobre o funcionamento das associações, tornando-as uma espécie de prolongamento do estado dentro das favelas e, conseqüentemente, retirando-lhes o caráter contestatório.<sup>17</sup>

A política de remoção, encorajando a construção civil, tolerando as favelas nos subúrbios e erradicando aquelas nos bairros visados pela especulação imobiliária, contribuiu enormemente para o desenvolvimento do mercado imobiliário e aumentou exponencialmente as desigualdades sociais.<sup>18</sup> A proximidade das classes sociais não era mais possível e os subúrbios longínquos passaram a acolher os favelados para que os poderes públicos pudessem realizar uma “verdadeira urbanização” dos terrenos ocupados pelas favelas.<sup>19</sup> O fato de habitar em bairros afastados significava despesas importantes, e desestruturava economicamente o frágil equilíbrio destes lares. Como analisou Valladares, muitos dos removidos, sem poderem arcar com as prestações do financiamento do BNH, com os custos de transporte e com os custos das diferentes taxas (condomínio, água, luz...), ‘passaram’ as suas casas e retornaram às favelas alguns anos mais tarde (VALLADARES, 1978). De certa forma, esta política, em vez de conter a favelização, a estimulou.

## **II – A abertura política: como integrar a *não-cidade* à cidade?**

O processo de abertura política do fim dos anos 1970, conjugado aos fracassos sociais e econômicos das remoções, provocou uma nova mudança na política urbana. Apesar das expulsões, as favelas continuaram a abrigar uma grande parte da população da cidade, tornando-se mais do que nunca

---

<sup>17</sup> O poder local podia, de maneira arbitrária, anular as eleições internas das assembleias, exigir atestado ideológico dos membros da diretoria e impor juntas para administrar a associação, assim como determinava que o dinheiro da associação deveria, necessariamente, ser recolhido numa conta do Banco do Estado da Guanabara.

<sup>18</sup> A desigualdade social aumentou extremamente durante o “milagre econômico” nos anos 60 e 70. O índice do salário mínimo real, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e de Estudos Sócio-econômicos (DIEESE), caiu de 111 em 1961 para 56, em 1983 (MARICATO, 1987).

<sup>19</sup> O caso mais notório foi a construção do condomínio Selva de Pedras no terreno ocupado pela favela da Praia do Pinto no Leblon. No entanto, muitas áreas faveladas, situadas em morros, foram somente reflorestadas. Para o mercado imobiliário, mais importante do que a possível liberação de terrenos, era a valorização imobiliária que a ausência de favelas provocava em todo o bairro, onde estas estavam situadas.

uma realidade estrutural do tecido urbano. Esta nova política urbana, variando segundo os níveis de poder<sup>20</sup>, contribuiu para consolidar as favelas como um importante acesso à moradia a partir dos anos 1980, mas, como analisaremos abaixo, ela não conseguiu integrá-las juridicamente ao restante da cidade.<sup>21</sup>

Além dos trabalhos de urbanização, era necessário implementar a regularização fundiária das favelas, etapa fundamental na integração das favelas e de seus habitantes à cidade. A regularização comporta duas fases : a urbanística e a propriamente fundiária. A primeira fase consiste no estabelecimento de parâmetros urbanísticos adaptados às condições locais, tendo em vista os modelos alternativos de construções e de ocupação do solo nas favelas. Assim, a legislação deve orientar o crescimento das favelas, flexibilizando os modelos mais rígidos adotados no resto da cidade.<sup>22</sup> O desenvolvimento aparentemente 'espontâneo e desordenado' das favelas obedece a estratégias socioeconômicas muito claras dos favelados. Conforme afirma dos Santos, "a desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta".<sup>23</sup> A liberdade de poder construir um segundo andar sobre a casa já existente para alugá-lo ou cedê-lo gratuitamente a um membro da família era fundamental para o equilíbrio do orçamento familiar. No entanto, como vamos examinar, as intervenções públicas dissociaram, sistematicamente, melhorias urbanísticas e instauração de uma legislação urbanística local, o que provocou a superdensificação das favelas e a permanência da mesma precaridade jurídica.

A segunda fase consiste na regularização propriamente fundiária e visa assegurar a posse dos moradores pela concessão de títulos de propriedade ou de uso do solo. A tradição conservadora da legislação e do poder judiciário brasileiro sempre dificultaram o reconhecimento dos direitos de propriedade ou de posse a "invasores de terras".<sup>24</sup> No entanto, a instalação de serviços coletivos nas favelas e o abandono progressivo da política de remoção, a partir dos anos 1980, significou um reconhecimento tácito das favelas pelos poderes públicos o que gerou uma diminuição da reivindicação popular por títulos de propriedade. A regularização fundiária deve exercer ainda um importante papel no controle do processo de *gentrificação*, decorrente da intervenção dos poderes públicos. Trata-se de uma questão central nas intervenções estatais em aglomerados informais :

---

<sup>20</sup> A cidade viveu, de novo, uma grande mudança político-institucional em 1975, com a fusão do jovem Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro.

<sup>21</sup> O mapa da Secretaria de Serviços Sociais da prefeitura, do início dos anos 1980, não fazia nenhuma referência oficial às favelas. Reconhecia-se estas pelas manchas negras dispostas sob o mapa (Jornal *O Globo*, 06/09/1981).

<sup>22</sup> O estabelecimento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) permitiu esta flexibilização. Este instrumento jurídico, desenvolvido a partir do conceito de 'urbanização específica' da lei de loteamentos urbanos (lei 6766/1979), permite uma maior liberdade e flexibilidade dos parâmetros urbanísticos no espaço delimitado pela ZEIS, tornando-se um instrumento fundamental para a regularização jurídica destes espaços. Porém, para atingir seu objetivo, este instrumento urbanístico deve ser o resultado de um verdadeiro processo democrático, devendo ser utilizado com precaução, de modo a não institucionalizar a desigualdade urbana

<sup>23</sup> Frase de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, citado por Isabel Cristina Eiras (FREIRE et OLIVEIRA, 2002: 127).

<sup>24</sup> Um juiz da cidade do Recife afirmou, quando de um litígio imobiliário: "Não cabe à justiça resolver problemas sociais, mas garantir o primado da Lei. Não me cabe perquirir o porquê da invasão, ou se o povo está ou não morrendo de fome." (PESSOA, 1984: 185).

como valorizá-los sem que a mais-valia imobiliária (e social), resultante da intervenção estatal, não seja utilizada por uma população mais abastada ou por promotores imobiliários. A revitalização do espaço urbano não significa necessariamente a expulsão da população mais pobre. Esta questão nos leva a analisar a natureza do título fundiário a ser concedido. A questão fundiária é complexa e varia enormemente de favela a favela o que impede a implementação de uma solução mágica para toda e qualquer situação. Neste sentido, compreendemos que a regularização fundiária não deve se resumir à concessão de títulos de propriedade privada, liberal e individual do tipo defendido por Hernando de Soto<sup>25</sup>. Certos títulos impondo limites à utilização do bem (Direito de superfície, Concessão de uso, Concessão de uso para fins de moradia...) podem assegurar tanto o valor comercial do bem quanto podem desencorajar a especulação imobiliária e a 'expulsão branca'.<sup>26</sup>

O sistema jurídico em vigor, que até então considerava as favelas como elemento ilegal e marginal na paisagem urbana, era logicamente incapaz de integrá-las ao restante da cidade. Como já afirmamos, o fato das favelas serem consideradas ilegais impedia o investimento público nestes espaços. Neste contexto, foram promulgadas leis e decretos que asseguraram as primeiras iniciativas de urbanização, permitindo a instalação de serviços ou equipamentos públicos nas favelas. Podemos citar a lei municipal 330/1982 que autorizou o poder executivo a construir praças nas favelas, a lei municipal 330 de 1982 que estabeleceu o convênio com a Light para a iluminação das vias de acesso às favelas e os decretos estaduais 7296 e 7297 de 1984 que estabeleceram o convênio com a CEDAE para a regularização das ligações de esgotos e água. Estas mudanças legislativas não atingiram diretamente à questão do acesso ao solo urbano nem facilitaram, diretamente, os procedimentos para a regularização jurídica das favelas, mas se inseriam dentro do movimento de reconhecimento progressivo, por parte dos poderes públicos, das favelas como parte integrante da cidade, revelando a lenta e substancial mudança do foco das políticas públicas em relação às favelas.

Apesar da implementação de alguns instrumentos jurídicos mais eficientes,<sup>27</sup> faltava uma análise mais global da questão urbana e uma verdadeira vontade política para enfrentar a complexidade do contexto social. Observa-se, enfim, uma articulação maior entre as reivindicações sociais e a necessidade de uma radical mudança da legislação urbana. A abertura política do fim dos anos 1970, aliada às enormes privações que sofriam os favelados, facilitou o desenvolvimento de inúmeras associações de moradores, cujo foco se centrava nos problemas ligados à exclusão sócioespacial. A resistência da associação de moradores da favela do Vidigal tornou-se um marco desta política. Esta

---

<sup>25</sup> Este autor defende que a informalidade urbana é uma espécie de capital morto e que os poderes públicos devem integrá-los à economia de mercado (DE SOTO, 1994). Sustentando a importância de se expandir a propriedade privada, o autor não apresenta uma análise mais aprofundada à respeito das diferentes consequências sócioeconômicas desta medida nos aglomerados informais.

<sup>26</sup> A concessão de uso para fins de moradia, por exemplo, foi instaurada recentemente pela medida provisória nº2.220, de 4 de setembro de 2001, e consiste na concessão, sob certas condições, do direito de uso do bem objeto da posse, podendo o beneficiário inclusive comercializar este direito. Neste caso, não se transfere a propriedade do bem que se mantém pública.

<sup>27</sup> E o caso, por exemplo da ZEIS.

favela ocupa terrenos entre a montanha e o mar, próxima aos bairros mais valorizados da cidade. Estava prestes a ser removida em 1977, para que a Sociedade Rio Tower Ltda construísse ali um hotel de luxo. A associação de moradores local, com o auxílio de renomados advogados e da Pastoral das Favelas da Igreja Católica<sup>28</sup>, conseguiu evitar judicialmente a remoção. Apesar do sucesso de tal medida, ficava patente a urgência em modificar a legislação urbana em vigor. A função social da propriedade privada, prevista em todas as constituições brasileiras desde a de 1934, permanecia um princípio abstrato e subjetivo. A forte resistência contra todo limite imposto ao uso da propriedade imobiliária impedia a plena aplicação deste princípio.<sup>29</sup>

O retorno das eleições modificou a prática política e a massa de favelados passou a representar um importante capital eleitoral. A busca de legitimação da política social, através de intervenções públicas nas favelas, suscitou uma multiplicação de projetos urbanos, o que tornou ainda mais difícil a articulação entre as diferentes esferas de poder. De “chagas urbanas”, as favelas se tornavam a vitrine das políticas sociais (GOIRAND, 2000: 70). A cidade do Rio de Janeiro transformou-se em laboratório de políticas urbanas. O estudo destes projetos urbanos nos permite apreender a complexidade sóciopolítica da regularização fundiária, assim como os limites do direito em vigor diante destas questões.

O Poder Federal assumiu uma postura de autocrítica: a política repressiva de remoção foi substituída por um grande projeto (Projeto Rio) de urbanização do conjunto de 6 favelas às margens da Baía de Guanabara e em frente ao aeroporto internacional da cidade. Este projeto visava atingir uma população numerosa estimada, em 1979, em cerca de 250.000 pessoas, concentrada nas favelas mais precárias da cidade. O Projeto Rio, extremamente midiático, almejava reconquistar o apoio dos favelados ao Regime Militar, que sofria enormes críticas quanto à sua política social, assim como atender às expectativas eleitoreiras do Ministro do Interior, Mario Andreazza. Além da urbanização da favela e da erradicação das palafitas, este projeto dividiu o terreno da favela em vários condomínios ‘horizontais’, agrupando, cada condomínio, em um grupo de casas, de maneira a facilitar os tortuosos e burocráticos procedimentos de regularização fundiária. Não se tratava de uma decisão propriamente ‘socializante’ como se cogitara na época, visto que cada habitante gozaria de uma quota-parte do condomínio que representaria na verdade a casa que ocupava. A idéia era aplicar a lei

---

<sup>28</sup> Este acontecimento teve uma importância simbólica tão grande que, quando da sua primeira viagem ao Brasil, o Papa João Paulo II visitou esta favela.

<sup>29</sup> Um Projeto de Lei regulamentando as questões urbanas foi proposto uma primeira vez em 1977. Este Projeto sofreu fortes críticas e jamais foi votado pelo Congresso. Um grande empresário de São Paulo afirmou, na época, que “este Projeto de Lei foi feito para um país socialista e não para o Brasil” (*Jornal do Brasil*, 16/05/1982). Podemos citar também um trecho de um artigo do Secretário Municipal de Urbanismo, Mateus Schainder, de 1982: “Neste oceano de perplexidades, surge a idéia do arbítrio de se atentar contra a propriedade privada, através de meios conferidos às municipalidades, ameaçando procedimentos que levam a conseqüências imprevisíveis. Preconizar a violação do direito de propriedade é conduzir inevitavelmente à anarquia e ao caos e é não aprender as lições recentes da história.” (*Jornal do Brasil*, 14/03/1982.). A primeira Lei evocando o tema, o Estatuto da Cidade, só conseguiu ser promulgada recentemente, em 2001.

de condomínios para a realidade das favelas, procurando minimizar as dificuldades jurídicas e os diferentes custos que a individualização dos lotes provocaria, tornando-se, assim, mais simples a concessão de títulos de propriedade definitivos. Era, portanto, um título de propriedade semelhante ao de um apartamento. Todavia, a força simbólica do modelo jurídico liberal e individual da propriedade privada, conjugada à ideologia de acesso à propriedade plena em detrimento de outras formas de acesso à moradia, engendrou fortes resistências junto à população favelada que criticava esta solução e reivindicava o acesso à propriedade privada e individual do solo. A partir do momento em que se ficou claro que os títulos de propriedade seriam semelhantes àqueles dos apartamentos da Zona Sul, esta resistência se dissipou. No entanto, este acontecimento demonstra o papel ideológico do Direito que, historicamente, sustentou o acesso à propriedade privada individual como matriz principal do acesso ao solo sem, no entanto, assegurar as condições adequadas para uma tal atitude. Face à incapacidade de criar canais de inclusão da população mais desfavorecida ao mercado imobiliário, a favelização dá a esta, de alguma forma, o acesso à “propriedade privada”. Atinge-se, assim, o paroxismo do paradoxo do processo histórico da *(des)construção jurídica das favelas*: a população favelada, habitando à margem da legalidade, era fortemente influenciada pela legislação que sempre a rejeitou.

A experiência pioneira do Projeto Rio no âmbito fundiário demonstrou a dificuldade de se regularizar favelas no Brasil.<sup>30</sup> A tradição formalista do direito, a proteção extrema da propriedade privada, as intermináveis exigências dos cartórios e a ausência de instrumentos jurídicos apropriados dificultavam toda e qualquer iniciativa neste sentido. Além disso, a regularização fundiária não era necessariamente um consenso político no interior das favelas e, como já citamos acima, perdeu importância no rol de reivindicações populares, à medida que a nova política de urbanização representou um reconhecimento ‘tácito’ das favelas, afastando temporariamente o perigo de remoções. Enfim, face aos inconvenientes e benefícios da regularização fundiária do Projeto Rio, as forças sociais convergiram para a sustentação do *status quo*.

O poder estadual, por sua vez, teve uma importante participação na formulação de políticas públicas em relação às favelas, ao longo dos anos 1980. O Governador Leonel Brizola eleito em 1982, após uma campanha eleitoral marcada por seu engajamento junto às classes mais desfavorecidas, notadamente os favelados, procurou redirecionar a estrutura institucional do Estado do Rio de Janeiro para atender às reivindicações dos favelados. Estes passaram a ter definitivamente acesso a certos serviços coletivos, tais como : água, esgoto e eletricidade,<sup>31</sup> aos quais, até então, eram oficialmente privados. Esta mudança da política urbana do Estado do Rio de Janeiro foi fundamental na

---

<sup>30</sup> Salienta-se que as propostas de regularização fundiária da Favela de Brás de Pina pela CODESCO eram semelhantes às do Projeto Rio, mas nem sequer chegaram a ser aplicadas.

<sup>31</sup> No caso da eletricidade, deve-se ressaltar o papel fundamental da Light, empresa de energia que fora recentemente estatizada pelo poder federal.

consolidação política do governo Brizola. Com uma retórica populista, procurou assegurar o apoio das associações de moradores, neutralizando toda e eventual ação de resistência às intervenções públicas. Estas associações tornaram-se definitivamente um prolongamento dos poderes públicos, exercendo funções que de fato cabiam ao Estado. O PROFACE (Projeto Favelas da Companhia estadual de água e esgotos/CEDAE),<sup>32</sup> por exemplo, atribuía funções públicas a estas associações, confiando-lhes, por exemplo, a mão-de-obra, os planos de intervenções e um orçamento majorado de 5% para assegurar os gastos da administração dos trabalhos (BURGOS, 1998: 43). As associações começam a se focalizar mais na administração dos recursos e serviços internos do que na representação dos interesses dos favelados. Este processo de *burocratização* (FAUSTO NETO, 2000) tornou as associações de moradores parceiros e, de certa forma, cúmplices da política dominante.<sup>33</sup>

Além disso, o governo Brizola implementou o primeiro grande projeto de regularização fundiária propriamente dito, o *Cada família, um lote* (CFUL) que visava regularizar 400.000 imóveis situados em favelas e loteamentos informais, concedendo títulos de propriedade privada, individual, sem impor nenhum tipo de restrição à propriedade. Os resultados do projeto foram bastante modestos e somente 16.000 títulos provisórios foram providenciados e nenhum título definitivo foi concedido. Entre as inumeráveis dificuldades sociais e jurídicas com que este projeto se defrontou, podemos citar a questão da afetação dos imóveis alugados informalmente. A carta da associação de moradores da *Favela do Jacarezinho*, endereçada à Secretaria de Habitação do Estado do Rio de Janeiro em 1984, revela os desafios sociais de um tal processo:

*“Somos totalmente contra a exploração imobiliária; achamos que o Governo deve facilitar a aquisição da casa própria por cada inquilino ou, no caso de não ser possível a solução deste problema, que o governo assegure que os aluguéis não sofram reajustes exorbitantes em função de o proprietário estar com o seu título de propriedade. [...] Existem dentro de nossa comunidade pessoas que possuem inúmeras casas alugadas e que moram em outros bairros Não concordamos em hipótese alguma serem estas pessoas carentes; por isso optamos pela negociação de suas casas com os respectivos inquilinos. [...] Se o proprietário de dez casas alugadas receber dez títulos de propriedade se estará controvertendo o projeto CFUL.”(ARAÚJO, 1990: 29)*

Examinando o fracasso do projeto, constatamos que o poder estadual preferiu assegurar a posse dos favelados pela tolerância sem, para tanto, se investir na outorga de títulos formais. Como já citamos,

---

<sup>32</sup> Este projeto visava instalar nas favelas redes públicas de água e esgoto.

<sup>33</sup> Variando segundo a favela, as associações são normalmente responsáveis pelos seguintes serviços: a distribuição de correspondências, o sistema telefônico, a rádio comunitária, a administração do serviço de água, o controle das construções e da transmissão da propriedade imobiliária, a manutenção dos aterros sanitários e o controle do comércio interno. Estas associações tornaram-se *mini-prefeituras* (FAUSTO NETO, 2000), sem nenhuma característica reivindicatória.

além da dificuldade inerente ao procedimento de regularização, não existia um consenso político de como este deveria ser realizado. Esta tolerância pública acabou satisfazendo a todos: os locatários não temiam mais ver os aluguéis aumentarem, os proprietários de suas casas escapavam à obrigação de pagar impostos e taxas e os *latifundiários* locais não temiam um possível questionamento do estatuto de proprietário que gozavam.

O poder municipal, por sua vez, empreendeu uma política centrada no mutirão e no estímulo à autoconstrução e que pode ser considerada como uma espécie de prólogo do renomado projeto Favela Bairro. No entanto, esta política não permitia intervenções de grande porte e necessitava, logicamente, de uma forte e constante participação popular, o que nem sempre acontecia. Além do mais, a prefeitura não abordou diretamente a questão da regularização jurídica das favelas. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) afirmava, em 1980, que a maneira de regularizar as favelas não era clara nem para os seus habitantes, nem para o poder público, nem para os técnicos e pesquisadores da questão (SMDS, 1980). Alguns anos mais tarde, a SMDS se eximiu de toda responsabilidade, argumentando que já existia um projeto de regularização de favelas no âmbito do poder estadual, o CFUL supracitado (SMDS, 1984), e que, por isso, não se deveriam multiplicar os esforços.

Enfim, estes primeiros projetos de urbanização provocaram uma revolução no interior das favelas. Além das melhorias urbanísticas decorrentes das intervenções, a segurança da posse estimulou a substituição progressiva dos barracos de madeira por construções sólidas e duráveis e permitiu a multiplicação e a diversificação das atividades comerciais. A estrutura social, por sua vez, tornava-se ainda mais complexa, sobretudo por causa da migração intraurbana de uma classe média empobrecida. O aumento da pobreza e da precariedade dos vínculos empregatícios, durante os anos 1980, reforçou o acesso informal à moradia e reforçou tanto a densificação das favelas situadas nos bairros centrais quanto a expansão da favelização em outras áreas da cidade.

### **III – A urbanização: integrar as favelas ou institucionalizar a fragmentação urbana?**

A Constituição de 1988, adotando certas reivindicações sociais em seu capítulo sobre a política urbana, procurou estabelecer meios mais apropriados para a regularização jurídica das favelas e para o controle do processo de urbanização. Além do mais, consolidou o princípio da Função Social da Propriedade, procurando dar um contorno mais claro ao mesmo. Segundo o artigo 182 :

*A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*

§ 2º *A propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

Segundo Bobbio, citado por (ALBUQUERQUE, 2002), os princípios jurídicos são normas como todas as demais e possuem um papel fundamental na ordem jurídica, conferindo-lhe uma unidade sistêmica. Possuem igualmente uma função de orientador do trabalho interpretativo do direito e, eventualmente, como fonte para garantir a suficiência do sistema e impedir o vazio normativo em caso de possíveis lacunas. Enquanto princípio constitucional, a função social da propriedade não se resume certamente “às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor,” podendo repercutir sua influência em situações que não foram diretamente evocadas pelos respectivos planos diretores. Entretanto, como a histórica tradição patrimonialista e conservadora do judiciário brasileiro impedia sistematicamente uma maior aplicabilidade deste princípio, deve-se salientar que a atual constituição procurou estabelecer um contorno mais concreto ao conteúdo deste princípio, tornando-o menos abstrato e, conseqüentemente, mais facilmente aplicável na esfera do poder local.

Em relação as favelas, o sistema jurídico oriundo da Constituição retirou toda alusão generalizante da ilegalidade das favelas,<sup>34</sup> proibiu toda política de remoção<sup>35</sup> e determinou a transformação das favelas em bairros para integrá-las ao resto da cidade. Tendo em vista o papel fundamental conferido pela constituição às municipalidades no que tange às questões urbanas, coube à prefeitura centralizar e praticamente monopolizar as políticas públicas em relação às favelas, a partir dos anos 1990. A administração municipal César Maia foi a primeira a abordar concretamente a questão das favelas, após a promulgação da Constituição de 1988. A Prefeitura lançou o projeto *Favela Bairro*, o mais ambicioso projeto de urbanização de favelas realizado até hoje. Segundo o Decreto 14.332 de 1995, os objetivos do Favela Bairro consistem em, respeitando o capital construído pelos moradores, complementar ou construir a estrutura urbana principal da favela (saneamento e maior acessibilidade a estes espaços), de forma a preencher todas as condições para se considerarem as favelas como verdadeiros bairros. Este projeto reforçou a idéia de que as favelas constituem uma real possibilidade de moradia para uma grande parte da população da cidade, e teve a ambição de estabelecer uma intervenção articulada sobre o concurso de vários organismos públicos, rompendo com a lógica de intervenções pontuais de outrora.

---

<sup>34</sup> Não existe mais uma condenação formal, expressa e generalizante das favelas, porém a falta de regularização fundiária mantém as construções das favelas na informalidade.

<sup>35</sup> É importante salientar que se proíbe uma política habitacional pautada na remoção, como foi o caso nos anos 1960 e 1970. No entanto, ainda existem remoções esporádicas e em casos específicos como é o caso da recente remoção da Favela da Vila Alice (*O Globo*, 25.03.2006)



Entretanto, além das críticas sobre a qualidade dos trabalhos e a ausência de participação popular<sup>36</sup>, o projeto manteve, no plano jurídico, a mesma lógica de exclusão:

*“A regularização fundiária está, explicitamente, mencionada em todas as propostas do programa. Porém, podemos afirmar que, dentre todos os projetos do programa Favela Bairro, este foi o único que, efetivamente, nada avançou ou avançou só em casos excepcionais. [...] Não temos conhecimento da criação de qualquer tipo alternativo de norma local, ou convencional, que acolha e especifique padrões alternativos de edificabilidade para as favelas. Há, também neste caso, uma enorme dificuldade de consenso e de adaptação do pensamento tradicional às formas alternativas de construção e de ocupação, tão diferenciadas das favelas.(CASTRO, 2000: 13-16).<sup>37</sup>*

Na verdade, a política urbana da prefeitura, em relação às favelas, ainda é extremamente ambígua. Apesar das vultosas somas aplicadas no projeto, a prefeitura não investiu em medidas mais concretas, afim de impulsionar a regularização fundiária. Além disso, os dispositivos do decreto nº 15.214 de 1996, sobre o exercício do comércio e atividades profissionais em favelas, nos fazem questionar o verdadeiro estatuto que gozam as favelas na política urbana atual. O artigo 6º do referido decreto, repetindo os dispositivos do Decreto Nº 1.668 de 1963 supra-citado, determina que o alvará de autorização especial ;

*“será concedido sempre a título precário e poderá ser revogado ou cancelado a qualquer tempo por motivo de conveniência e oportunidade ou em caso de funcionamento em desconformidade com a legislação em vigor.”*

Apesar do aparente anacronismo de tal artigo, ele expressa a histórica construção jurídica das favelas como um espaço precário e tolerado, segundo as conveniências dos poderes públicos. Mesmo se este artigo não é necessariamente aplicado, a idéia de precaridade se mantém, o que reforça a institucionalização de uma hierarquia espacial urbana. Esta lógica impede a construção de uma sociabilidade justa e cidadã : as favelas permanecem, assim, o *mal menor*, até que uma nova mudança no contexto político re questione a sua existência. Reforça-se a distância entre as favelas e o resto da cidade, apesar dos subterfúgios simbólicos para extingui-la. Enfim, o Favela Bairro, com os seus importantes investimentos em infra-estrutura, corre o risco de se tornar uma mera *maquiagem urbanística* sem a envergadura social que poderia e deveria possuir.

Esta política contribuiu ainda para a relativização da influência estatal nas favelas e reforçou o processo de privatização interna do direito. Dois fatores reforçam este processo e dificultam ainda

---

<sup>36</sup> A participação popular revela-se antes um modo de legitimar as intervenções públicas do que uma verdadeira democratização da política urbana.

<sup>37</sup> A prefeitura promulgou recentemente decretos regulamentando a construção no interior de certas favelas. Podemos citar o Decreto “n” Nº 18.407 de 2000, regulamentando a ocupação do solo da favela Fernão Cardim.

mais a regularização fundiária. Podemos citar, primeiramente, a explosão do tráfico de drogas, a partir de meados da década de 80, que aumentou a sensação de territorialização destes espaços.<sup>38</sup> Os narcotraficantes ocuparam as favelas e se tornaram a referência interna de poder, impondo a lei do silêncio e do medo, influenciando diretamente ou indiretamente as diferentes relações sociais internas e rompendo toda e qualquer possibilidade de se federar os interesses dos favelados. As favelas estão divididas em territórios controlados pelos diferentes comandos e muitas associações de moradores se tornaram reféns do tráfico, tornando-se não mais interlocutores da população com o Estado, mas sim deste com o *narcotráfico*.<sup>39</sup>

O projeto Favela Bairro não levou em conta a questão do tráfico de drogas.<sup>40</sup> A maior acessibilidade física às favelas não repercutiu grandes efeitos concretos : as ruas, viadutos e estradas construídas, muitas vezes não são usadas por medo ou são sistematicamente bloqueadas com pedras e outros objetos. Além disso, o projeto não procurou incentivar a mobilidade dos moradores do “asfalto” para as favelas através, por exemplo, da valorização do patrimônio cultural e urbanístico destas.<sup>41</sup> E verdade que não cabe à prefeitura atuar na área de segurança pública, porém nenhuma articulação política foi realizada com o poder estadual. Observa-se que, em vários casos, os funcionários da Prefeitura sofreram pressões dos traficantes e tiveram que negociar certos aspectos do projeto.<sup>42</sup> Certamente, a prefeitura procurou legitimar a sua atuação, desvencilhando-se das intervenções da polícia estadual que é historicamente conhecida pela violência e corrupção.<sup>43</sup> No entanto, o que se nota é que a ausência de uma política de segurança pública, conjugada às propostas do projeto Favela Bairro, acabou reforçando o círculo de violência e consolidando uma certa divisão de poder. A estigmatização das favelas persiste e, mesmo que urbanizadas, continuam sendo representadas como o epicentro da violência urbana, onde a influência do estado é extremamente restrita. Neste contexto, a regularização fundiária e uma maior integração das favelas à cidade são prejudicadas, tendo em vista as práticas do narcotráfico.

---

<sup>38</sup> O tráfico de drogas existe há muito tempo nas favelas, mas ganhou importância a partir da introdução da cocaína, mais rentável que a maconha, a partir da década de 1980.

<sup>39</sup> Nos últimos dez anos, 400 presidentes de associações de moradores foram assassinados e 450 foram expulsos. (Jornal do Brasil, 23.03.2005)

<sup>40</sup> Resposta do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) sobre o projeto *Favela Bairro*: “É amplamente sabido que qualquer projeto de interferência legal no cotidiano de uma favela na cidade do Rio de Janeiro, seja até para a implantação de benefícios que resultem em melhorias da qualidade de vida para a população local, tem que levar em consideração, primordialmente, o contexto das *intrincadas relações sociais mantidas pelos moradores com o narcotráfico* [grifos do IAB] Como fenômeno social, o narcotráfico apresenta característica de um poder paralelo que interfere e até pode descaracterizar a representação comunitária legítima.” (SOUZA, 1996 : 1.076).

<sup>41</sup> E o caso, por exemplo, do recente projeto Célula Urbana da prefeitura, que procura estabelecer meios para incentivar o desenvolvimento sócioeconômico das favelas, tendo como um dos objetivos estimular a mobilidade da população do “asfalto” para as favelas.

<sup>42</sup> “É preciso ver que a Rocinha há muitos meses é praticamente uma zona de guerra. Nessas operações nossos técnicos arriscam as vidas. Merecem mais respeito.” (Entrevista do Secretário de Urbanismo, Alfredo Sirkis, ao jornal *O Globo*, 23/09/2005.)

<sup>43</sup> A última técnica da Polícia do Rio de Janeiro é entrar nas favelas com um veículo blindado negro, conhecido como *Caveirão*, pois ele exibe o desenho de uma caveira, símbolo das Forças especiais da Polícia. A preocupação principal dos favelados que entrevistei ultimamente era justamente quanto às operações da polícia com este veículo.

Em segundo lugar, observamos o desenvolvimento de um importante mercado imobiliário informal que, em certos casos, está concentrado nas mãos de alguns poucos “latifundiários”.<sup>44</sup> Na verdade, como já analisamos acima, práticas imobiliárias informais existem desde o início das favelas, mas a insegurança da posse impedia o desenvolvimento deste mercado. O reconhecimento público das favelas permitiu importantes investimentos imobiliários, sendo fácil de encontrar nas principais favelas promotores imobiliários, agências imobiliárias e edifícios de vários andares. O desenvolvimento deste mercado, tanto de aluguel quanto de compra e venda, representa uma via importante de acesso à habitação para uma grande parte da população carioca. Entretanto, a falta de controle público sobre este mercado permitiu o surgimento de uma importante especulação imobiliária e provocou uma densificação exponencial em certas favelas.<sup>45</sup> Observamos, assim, que a informalidade é uma fonte importante de lucros, o que torna cada vez mais delicado e politicamente complexo o processo de regularização fundiária.

A promulgação, recentemente, do Estatuto da Cidade (lei nº 10.257 de 2001) possibilitou um maior controle público sobre o uso do solo urbano. Além da regulamentação do capítulo constitucional da política urbana, o Estatuto da Cidade reforçou o sistema jurídico oriundo da Constituição de 1988, destacando a função social da propriedade, bem como uma maior autonomia das prefeituras em relação às questões urbanas de interesse local.<sup>46</sup> Igualmente, o novo Ministério das Cidades, criado pelo Governo Lula, exerce um papel mais ativo, buscando tornar mais concreta a questão da regularização fundiária. Certas favelas da cidade, ocupando terrenos de marinha, estão em vias de serem regularizadas, assim como estudos estão sendo propostos para a regularização das favelas da Rocinha e do Vidigal.

No entanto, observa-se, atualmente, o retorno da idéia de desfavelização, devido ao crescimento desordenado das favelas e ao aumento da violência ligado ao tráfico de drogas. A série de artigos

---

<sup>44</sup> “Apenas oito famílias têm mais de 500 imóveis – entre lojas, casas, apartamentos e quartos de aluguel – em quatro das principais favelas do Rio : *Rocinha, Rio das Pedras, Vidigal e Jacarezinho*. A especulação imobiliária tem contribuindo para o crescimento das favelas, na avaliação dos subprefeitos da Grande Barra, Rodrigo Bethlem, e da Grande Lagoa, Ricardo Rotemberg. Segundo o presidente da Associação Brasileira de Administradoras de Imóveis (Abadi), Manoel Maia, esse mercado está em processo de expansão, principalmente na Zona Sul, porque a dificuldade financeira tem empurrado as pessoas para áreas carentes, porém mais próximas aos locais de trabalho” (Jornal *O Globo*, 31/10/1999.)

<sup>45</sup> A especulação imobiliária, conjugada à violência está expulsando um grande número de pessoas das favelas que estão ocupando indústrias abandonadas do subúrbio ou prédios públicos abandonados do centro da cidade. Trinta mil pessoas já estão morando nos prédios de indústrias abandonadas da Avenida Brasil (FERNANDES, Nelito, 02.06.2003, “Favela-loft”, *Revista Epoca*, nº263, p.72-74).

<sup>46</sup> Podemos citar a questão da usucapião urbana coletiva. A usucapião urbana consiste no modo de aquisição de propriedade pela posse de 5 anos de um bem imóvel por mais de 5 anos de forma mansa e pacífica, isto é que o proprietário não intervenha na posse e busque recuperar o imóvel neste lapso de tempo. A superfície do terreno em questão não pode ultrapassar os 250m<sup>2</sup>. Dada a dificuldade de individualizar os lotes numa favela, o Estatuto da Cidade determinou a possibilidade que o ajuizamento da ação de declaração da usucapião seja feita coletivamente. Se as condições supracitadas são respeitadas, a propriedade é atribuída ao grupo de habitantes em uma espécie de condomínio onde cada morador possui uma quota parte do terreno que na prática refere-se à casa onde vive. A possibilidade de utilizar este instrumento de forma coletiva é fundamental, tendo em vista o aspecto dinâmico e coletivo da ocupação do solo nas favelas. A medida provisória nº 2.220 de 2001 transpõe a mesma lógica da usucapião para a concessão de uso para fins de moradia. Esta medida é fundamental, pois dado o grande número de favelas em terrenos públicos e a impossibilidade legal de usucapir terrenos públicos, a solução jurídica para um grande número de favelas estaria intransponível.

*Illegal, e daí?*, do Jornal *O Globo*<sup>47</sup>, revela muito bem este processo. Após a “descoberta” do *Empire State* da Rocinha (um edifício de 11 andares), este jornal criticou duramente a política urbana da Prefeitura, afirmando que a urbanização das favelas, conjugada a extrema tolerância urbanística, contribuiu para o aumento da *favelização* da cidade. No plano jurídico, exigem dos poderes públicos: o estabelecimento de regras urbanísticas mais rígidas para as construções nas favelas e a mudança do Artigo 429, VI da Lei Orgânica da Cidade, que proíbe expressamente as remoções de favelas.<sup>48</sup> Este retorno da política de *desfavelização*, ignorando completamente os princípios da função social da propriedade privada,<sup>49</sup> vem dissimulado sob um duplo discurso : ecológico e de segurança pública. As favelas, além de abrigarem toda espécie de marginais, estão destruindo a camada florestal que recobre as colinas da cidade. Entretanto, o verdadeiro objetivo é terminar o que a política de remoção não conseguiu nos anos 60/70: a erradicação das favelas da Zona Sul da cidade.<sup>50</sup> A escalada da violência nestas favelas acentuou os conflitos sociais e provocou uma enorme desvalorização dos imóveis das redondezas.<sup>51</sup> O pacto político que tolerava precariamente as favelas é, assim, novamente questionado.

Observa-se que, apesar da proibição de se erradicarem as favelas e a possibilidade jurídica de regularizá-las, as construções nas favelas permanecem clandestinas e ilegais. Manter as favelas nesta espécie de “limbo” jurídico permite que, em casos de crises e/ou tensões sociais, se evoque novamente a possibilidade de removê-las. Os títulos formais de posse ou propriedade são importantes como um meio de reconhecimento dos direitos sóciopolíticos da população. Estes títulos podem facilitar a solução dos conflitos imobiliários ou de vizinhança, podendo consolidar enfim as favelas como parte integrante da cidade.

## Conclusão

Procuramos analisar, no texto acima, a ambígua política urbana em relação às favelas, que tanto as tolerava quanto reforçava o estatuto ilegal desses espaços. Esta precariedade jurídica tornou possível, após as mudanças das forças políticas nos anos 1960, a brutal política de remoção, em benefício, notadamente, dos setores ligados ao mercado imobiliário e à construção civil. A partir da abertura política dos anos 1970, a política urbana se focaliza na urbanização das favelas, mas faltam

---

<sup>47</sup> Os primeiros artigos desta série foram publicados em setembro de 2005.

<sup>48</sup> “Mudanças de leis devem ser feitas, assim como um programa amplo de desfavelização tem de estar integrado a projetos de investimentos em transporte de massas e na área habitacional.” (Jornal *O Globo*, 07/10/2005.)

<sup>49</sup> “Costuma surgir, também, um juíz para dar veredictos em ações de retomada de posse não com base na lei, mas a partir de um tosco e equivocado conceito de “justiça social”. (Jornal *O Globo*, 08/10/2005.)

<sup>50</sup> Estes artigos, curiosamente, citaram sobretudo as favelas da Zona Sul, a área mais rica da cidade.

<sup>51</sup> O economista Ib Teixeira da Fundação Getúlio Vargas afirma que a desvalorização imobiliária no Rio por causa da violência urbana já atinge 8 bilhões de reais. O valor dos imóveis situados próximos a certas favelas despencou 50%. (*O Globo*, 25.08.2005).

instrumentos jurídicos mais eficazes para se integrarem juridicamente estes espaços ao restante da cidade. Atualmente, segundo o mesmo movimento pendular, porém em sentido inverso, a prefeitura mantém sempre uma política de tolerância, apesar de possuir instrumentos jurídicos mais precisos para responder à informalidade das favelas. Atualmente, muitas foram urbanizadas, mas ainda não regularizadas, o que faz subsistir a mesma precariedade de outrora.

Esta política, além de contribuir para que a favela se tornasse um espaço ao mesmo tempo marginal e estruturante da paisagem urbana da cidade, provocou uma espécie de vácuo jurídico que relativizou a influência do estado nas favelas. Estas se desenvolveram à margem da legislação e não encontraram um respaldo jurídico que as reconhecesse como parte integrante da cidade. Sendo o ambiente jurídico plural e complexo, cabe ao direito não negar as formas distintas de regulação no interior das favelas, nem ceder diante delas. (ARBOS, 1995: 240.). A consolidação das favelas, como parte integrante da cidade, passa, necessariamente, por um novo pacto sóciopolítico que, reconhecendo às particularidades das favelas, aprofunde e aplique o novo paradigma jurídico-urbanístico inaugurado pela constituição de 1988, que almeja assegurar o acesso à moradia e à cidade a uma população historicamente excluída, de maneira que o espaço urbano não seja meramente um instrumento para a reprodução do capital.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALBUQUERQUE, A. R. V., 2002, *Da função social da posse e sua conseqüência frente à situação proprietária*, RJ, Lumen Juris.

ARAÚJO, M, 1990, “Regularização fundiária de *favelas* – imóveis alugados : o caso do programa ‘Cada família um lote’ no Rio de Janeiro”, *Revista de administração municipal*, 195.

ARBOS, X., 1995, « Le droit non étatique dans la régulation sociale » in MIAILLE, M., (org), *La régulation entre droit et politique*, Paris, l’Harmattan.

BLANK, G., 1980, “Brás de Pina – Experiência de urbanização de favela” in VALLADARES, L. (org), *Habitação em questão*, RJ, Zahar.

BOURDIEU, P, 1986, « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 64.

BURGOS, M, 1998, « Dos parques proletarios ao Favela-Bairro”, in ZALUAR, A. (org), *Um século de favela*, RJ, FGV.

CARVALHO, J. M. de, 2004, *Os bestializados. O Rio de Janeiro e a república que não foi*, Rio de Janeiro, Cia das Letras.

- CASTRO, S., 2000, "Favela Bairro. Análise do programa e de seus aspectos fundiários", *Revista de Administração Municipal*, 223.
- CONN, S., 1968, "The Squatters' Rights of Favelados," *Ciências Econômicas e Sociais*, 2.
- FAERSTEIN, E., 1987, *Land tenure systems and displacement in brazilian upgrading projects*, Rio de Janeiro, paper.
- FAUSTO NETO, A, 2000, « Le bidonville, ombre et miroir de la ville. Les contradictions de l'autorité dans les favelas de Rio de Janeiro » in MONNETH, J. (org), *L'urbanisme dans les Amériques*, Paris, Karthala.
- FREIRE, A. et OLIVEIRA, L., 2002, *Capítulos da memória do urbanismo carioca*, RJ, Folha Seca.
- GOIRAND, C, 1998, « Clientélisme et vote populaire: la politisation des groupes populaires à Rio de Janeiro » in BRIQUET, J.L. et SAWICKI, F. (org), *Le clientélisme politique*, Paris, PUF.
- GOIRAND, C., 2000, *La Politique des Favelas*, Paris, Editions Karthala.
- IBGE, 1960, *VII Recenseamento Geral do Brasil*, v° 5, RJ, IBGE.
- IPEME, 1957, *Favela e favelados do Distrito Federal*, RJ, IPEME.
- KOWARICK, L, 1993, *A espoliação urbana*, RJ, Paz e Terra.
- LEEDS, A, 1978, *A Sociologia do Brasil urbano*, RJ, Zahar.
- LEFEBVRE, H., 1974, *Le droit à la ville (suivi de) Espace et Politique*, Paris, Editions Anthropos.
- MARICATO, E., 1987, *Política Habitacional no Regime Militar. Do milagre brasileiro à crise econômica*, , Petrópolis, Vozes.
- MEUREN, W., 1959, "Breves considerações sobre a lei das favelas", *Revista Forense*, 56.
- PESSOA, A, 1984 « O uso do solo em conflito », in FALCAO, J. (org) *Conflito de direito de propriedade. Invasões urbanas*, RJ, Forense.
- SMDS, 1980, *Propostas para ação nas favelas cariocas*, RJ, SMDS.
- SMDS, 1984, *Política de atuação em favelas*, RJ, SMDS.
- SOTO, H. de, 1994, *L'autre sentier. La Révolution Informelle dans le Tiers Monde*, Paris, Editions la Découverte.
- SOUZA, M. 1996, « O tráfico de drogas no Rio de Janeiro e seus efeitos negativos em termos de desenvolvimento sócio-espacial » in FARRET, Ricardo (org.), *Anais do 6º Encontro Nacional da ANPUR*, Brasília, ANPUR.
- VALLADARES, L, 1978, *Passa-se uma casa*, RJ, Zahar.

ZICCARDI, A., 1983, "Villas miserias y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social em las democracias de los años sesenta", *Revista Mexicana de Sociología*, 1.