

EDÉSIO FERNANDES  
Organizador

# DIREITO URBANÍSTICO

1998

ASSESSORIA EDITORIAL  
JUAREZ DE OLIVEIRA

LIVRARIA  
**DEL REY**  
EDITORA

papel e as possibilidades de ação dos Municípios no controle do processo de urbanização. No Capítulo III, Nelson Saule Júnior avalia em detalhe o tratamento constitucional do Plano Diretor.

Os quatro textos seguintes discutem a importante questão, ainda que tão ignorada pelo Direito Urbanístico tradicional, das favelas. No Capítulo IV, Evangelina Bastos Pinho discute a sua vasta experiência lidando com a regularização fundiária de favelas em vários Municípios. No Capítulo V, Antonio Muratore também discute os principais aspectos jurídicos da regularização fundiária de favelas, principalmente com base na sua experiência no internacionalmente aclamado "Projeto Alvorada". No Capítulo VI, Miguel Reis Afonso e Carlos Henrique Liso apresentam a sua experiência pioneira de utilização da Concessão do Direito Real de Uso na regularização fundiária de assentamentos informais em áreas públicas no Município de Diadema/SP. Ainda com relação ao tema das favelas, no Capítulo VII, Edésio Fernandes propõe uma reflexão sócio-jurídica sobre o processo de regularização de favelas através da análise crítica do caso de Belo Horizonte/MG.

Dois textos de caráter analítico completam esta coletânea. No Capítulo VIII, Raquel Rolnik realiza uma fascinante análise histórica da evolução urbana do Município de São Paulo/SP do ponto-de-vista da relação entre a legislação urbanística e as condições de cidadania social. Finalmente, no Capítulo IX, Edésio Fernandes propõe uma análise crítica da relação histórica entre Direito e urbanização no Brasil, bem como algumas idéias sobre os principais papéis cumpridos pelo Direito nesse processo.

Na condição de coordenador desta coletânea, gostaria de agradecer a todos os colaboradores pela sua participação, e a Gustavo Monteiro pelo trabalho dedicado de edição dos textos. Espero que este livro seja útil para todos aqueles que têm trabalhado com as questões jurídicas da cidade, fazendo desde já a seguinte ressalva: tão importante quanto respondê-las é formular as questões certas.

EDÉSIO FERNANDES

# I

## DIREITO DO URBANISMO: ENTRE A "CIDADE LEGAL" E A "CIDADE ILEGAL"

EDÉSIO FERNANDES

### 1. Introdução

O processo de crescimento urbano intensivo que acompanhou, e tornou possível, a industrialização brasileira a partir da chamada "Revolução de 1930" – quando menos de 30% da população viviam em cidades – já provocou drásticas transformações sócio-econômicas e espaciais no País. Desde meados da década de 50 a economia brasileira tem sido gerada principalmente nas áreas urbanas, sendo que, a despeito de todos os seus problemas financeiros, o País tem hoje um dos maiores produtos nacionais brutos do mundo. Embora tenha havido uma queda significativa nas taxas de migração rural-urbana desde a última década, a população urbana brasileira, principalmente na maior parte das áreas metropolitanas, continua observando altas taxas de crescimento.

A combinação de tais processos, industrialização e urbanização, tem provocado uma enorme concentração econômica, a qual tem determinado – e dependido em – um processo de exclusão política e segregação sócio-espacial da maior parte da população. Nas principais cidades brasileiras, áreas centrais modernas são cercadas por parcelamentos periféricos muito pobres, geralmente irregulares – se não "clandestinos" – onde a auto-construção é a regra. Mesmo nas áreas mais ricas, edifícios e construções sofisticados coexistem com milhares de

favelas precárias que resultam da invasão de áreas públicas e privadas. Um grande número de lotes de propriedade privada – estimado em 40% em algumas cidades – são mantidos vazios para especulação, uma vez urbanizados à custa da ação do Estado.

Tanto a prestação sócio-espacial de serviços públicos quanto a distribuição de equipamentos de consumo coletivo são extremamente desiguais, com as áreas mais pobres apresentando um déficit de sistemas de drenagem e saneamento, equipamentos de saúde e educação, áreas de lazer e espaços verdes. Juntamente com o enorme déficit habitacional dele decorrente, estimado em mais de 10 milhões de unidades, o padrão do processo de urbanização também tem provocado impacto e dano ambientais significativos, além de várias formas de mudanças culturais.

Devido à natureza elitista da ação do Estado durante o processo, tem havido uma crescente mobilização social em torno de matérias urbanas especialmente nas duas últimas décadas, o que já provocou mudanças na ordem política mais ampla, bem como algumas tentativas interessantes, embora ainda incipientes, de gestão democrática de algumas cidades. Dois outros fenômenos também têm sido identificados nas duas últimas décadas, quais sejam, o aumento generalizado da pobreza urbana – alguns dados estimam em 15 milhões o número de pessoas vivendo em condições de pobreza absoluta nas cidades brasileiras – e o aumento da violência urbana nas maiores cidades, a qual, em alguns casos, parece estar ligada a uma organização crescente de atividades de tráfico de drogas.

A importância do setor informal na economia urbana brasileira tem sido especialmente reconhecida, juntamente com a variedade de estratégias de sobrevivência dos pobres urbanos. Mais do que nunca, as tensões entre os setores formal e informal, bem como aquelas entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”, têm vindo à luz. Novas práticas sociais, e novas relações entre Estado e sociedade, têm sido forjadas diariamente nas áreas urbanas, devendo provocar profundas transformações na sociedade brasileira, e no Direito, no futuro próximo.

## 2. Estudos urbanos no Brasil

Dadas a sua intensidade, complexidade e variedade de implicações, o processo de urbanização é, sem dúvida, o fenômeno social con-

temporâneo mais importante no Brasil, e como tal ele tem sido profundamente analisado, no País e no exterior. A tradição de pesquisa urbana empreendida desde a década de 1960 tem refletido a variedade dos temas em questão, já tendo produzido uma vasta e importante literatura. O processo de urbanização tem sido interpretado a partir das perspectivas de historiadores, economistas, planejadores, sociólogos e antropólogos, e os principais estudos encontram-se listados nos relatórios de pesquisa de Valladares (Valladares, 1986; 1988).

No que toca especificamente à Sociologia Urbana, Valladares identificou as principais linhas de pesquisa existentes como sendo: pesquisas sobre pobreza urbana; estudos sobre políticas estatais, com ênfase especial nas políticas habitacionais e nas políticas urbanas e de planejamento; e estudos sobre movimentos sociais urbanos (Valladares, 1988). Mais recentemente, uma análise sócio-política muito significativa e compreensiva da urbanização de São Paulo foi organizada por Kowarick (Kowarick, 1994). Um outro estudo inovador, sobre o impacto da globalização econômica nas cidades brasileiras, também merece menção especial (Ribeiro & Santos Jr., 1994).

Entretanto, como tenho enfatizado em outros trabalhos, o estudo da dimensão jurídica do processo de urbanização tem sido negligenciado em grande medida (Fernandes, 1995a; 1995d). A Sociologia Urbana tem, até agora, pouca compreensão acerca da natureza e das implicações da ação do Estado no processo de urbanização, através tanto da aprovação de legislação quanto da formulação de decisões judiciais. Também não existe uma compreensão mais ampla do papel cumprido pelo Direito na determinação de novas práticas sociais, que são muito freqüentemente contrárias à ordem jurídica prevalente, mas que têm constituído as várias formas de “justiça informal” existentes nas áreas urbanas.

Por outro lado, o estudo do processo de urbanização também tem sido negligenciado pelos juristas, os quais, com as poucas exceções que serão mencionadas adiante, têm se negado a compreender que, depois de seis décadas de crescimento urbano intensivo, a ordem jurídica existente não mais expressa a ordem urbano-social real, enquanto a ordem jurídico-institucional prevalente não reflete a ordem urbano-espacial existente.

Pela mesma razão, os juristas têm se negado a perceber, e a compreender, a proliferação de formas de pluralismo jurídico que têm se

verificado nas áreas urbanas, as quais têm sido constituídas a partir de um diálogo contraditório e conflituoso com os valores legais dominantes e com a legislação oficial. A realidade é que a divisão entre as ordens formal e informal, entre a cidade “legal” e a cidade “ilegal”, têm se acirrado: pode-se afirmar que, quando são consideradas as condições de acesso ao solo e de construção da moradia, mais de 60% da população das principais cidades estejam vivendo em condições irregulares. Já há algum tempo tem havido uma necessidade urgente de se estabelecer mais pontes entre a pesquisa urbana e os estudos jurídicos, de tal forma que a natureza e a dinâmica do processo de urbanização sejam melhor conhecidas. Na minha opinião, o enfoque da Sociologia do Direito é o mais apropriado para tanto.

### 3. Urbanização no contexto dos estudos jurídicos

Três paradigmas diferentes têm orientado os estudos jurídicos no Brasil no que toca à análise do processo de urbanização, ou de seus aspectos, refletindo concepções diferentes da cidade, do Estado e das relações entre ambos. Acima de tudo, tais paradigmas têm expressado três enfoques conflitantes existentes no País no que toca à questão central dos direitos de propriedade, isto é, aquele determinado pelo Código Civil, aquele típico do Direito Administrativo, bem como o enfoque mais amplo adotado pela tradição incipiente de estudos sócio-jurídicos.

O paradigma dominante tem certamente sido aquele proposto pelo Código Civil, o qual foi aprovado em 1916, quando cerca de 10% da população viviam em cidades – mas que, entretanto, tem vigorado ao longo do processo de urbanização. Há muito, o tratamento liberal e individualista dado pelo Código Civil à questão dos direitos de propriedade tem orientado a maioria das decisões judiciais, além de colocar obstáculos para as tentativas de ação do Estado no controle do uso, ocupação e desenvolvimento da terra urbana. A partir de tal perspectiva, enquanto a cidade é vista meramente como um conjunto de lotes de propriedade privada e algumas áreas públicas, o Direito lida basicamente com as relações entre indivíduos; as restrições ao pleno exercício do direito de propriedade imobiliária são dadas pelas limitações administrativas principalmente em função das relações de vizinhança. Conforme tenho argumentado, foi em grande medida por causa dessa

visão dominante que o processo de urbanização brasileiro foi basicamente conduzido por interesses privados (Fernandes, 1995b).

Entretanto, desde meados dos anos 30 a legislação urbanística tem sido aprovada no Brasil (Fernandes, 1986a; 1986b; 1995a; 1995d). O paradigma para a aprovação da legislação urbanística tem sido o princípio da “função social da propriedade” estabelecido pela Constituição Federal de 1934, o qual, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, nunca foi hegemônico em face dos preceitos do Código Civil.

Algumas poucas exceções à parte, foi somente no final dos anos 50 que os primeiros estudos jurídicos sobre aspectos do processo de urbanização foram publicados. Entre tais primeiros estudos, os trabalhos pioneiros e influentes de Meirelles merecem menção especial (Meirelles, 1957; 1964; 1966). Escrevendo a partir da perspectiva do Direito Administrativo, Meirelles certamente abriu o caminho para um maior reconhecimento do papel do Poder Público, particularmente no nível municipal, no controle de atividades urbanas específicas, especialmente aquelas relacionadas com construção.

O “Primeiro Seminário Sobre Direito Urbano” foi promovido em 1973, tendo sido seguido por estudos inovadores de Lima (Lima, 1973) e Moreira (Moreira Neto, 1975), lidando especificamente com Direito Urbanístico. A aprovação da progressista Lei Federal n. 6.766, em 1979, que regula o parcelamento do solo urbano, foi um marco fundamental, tendo consolidado uma mudança de enfoque em relação aos antigos preceitos do Código Civil. Diversas leis importantes foram aprovadas posteriormente, especialmente sobre materiais ambientais, culminando com a aprovação do importante capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988, o qual estabeleceu um novo paradigma, de orientação social, para o Direito Urbanístico brasileiro.

Como resultado, desde os anos 80 uma série de importantes estudos jurídicos têm examinado o processo de urbanização: Ferreira (1980), Figueiredo (1980), Piovezane (1981), Azevedo (1983), Grau (1983), Dallari & Figueiredo (1987; 1991), e Mukai (1988). O notável e compreensivo trabalho de Silva merece menção especial (Silva, 1980; 1981; 1995).

A maioria de tais juristas ainda acha necessário discutir em profundidade a existência formal e a autonomia acadêmica do Direito Urbanístico em face de outros ramos do Direito, especialmente o Di-

reito Administrativo, cujos princípios eles tendem a estender para o Direito Urbanístico. Associando a noção da “função social da propriedade” com a de “interesse público”, tais autores têm aberto o campo para uma maior intervenção estatal no processo de controle do uso do solo através da imposição de limitações externas ao uso e desenvolvimento da propriedade imobiliária urbana.

Contudo, de modo geral, a despeito de sua inegável importância tais estudos ainda deixam sem resposta uma série de questões, e não se prestam a explicar adequadamente o papel do Direito no processo de urbanização. Compreendidos dentro do escopo do legalismo liberal, ainda que parcialmente redefinido, eles partilham o mesmo formalismo e positivismo típicos dos estudos orientados pela ideologia privatista, especialmente ao considerarem o Direito como um sistema objetivo, contido em si próprio. Pela mesma razão, tais estudos não questionam a natureza da ação do Estado no processo de urbanização, ou melhor, o Estado é visto como um agente neutro, sempre a proteger o interesse público de forma a garantir o bem-estar dos cidadãos. Não há qualquer crítica da realidade social, nem um conhecimento básico da dinâmica político-econômica do processo de urbanização.

Além disso, ainda limitados pela tradicional dicotomia entre Direito Público e Direito Privado, e principalmente pelos princípios do Direito Administrativo, tais estudos falham ao não perceber a natureza social mais ampla do Direito Urbanístico. Por conseguinte, eles têm restringido o escopo para a interpretação do novo paradigma estabelecido pela Constituição de 1988. Uma exceção significativa é o trabalho de Silva, mencionado acima, o qual, concebendo o princípio da função social como um elemento interno, qualificador do direito de propriedade imobiliária urbana (Silva, 1980), avança muito além da posição tradicional, oferecendo um maior escopo para a compreensão do papel do Direito no processo de urbanização.

Acima de tudo, tais estudos revelam uma preocupação exclusiva com a “cidade oficial”, ignorando a “cidade ilegal” onde a maioria da população vive e diariamente re-inventa práticas sociais em resposta à ordem jurídica excludente. Favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, cortiços e outras tais formas de ilegalidade não são discutidos naqueles trabalhos.

Como um todo, considerando-se a importância do objeto e o volume da literatura existente nos tradicionais ramos do Direito, a biblio-

grafia específica sobre Direito Urbanístico é ainda muito limitada. O atual estágio da pesquisa jurídica apenas reflete o *status* da disciplina, a qual não faz parte do currículo da maioria das Faculdades de Direito, nem mesmo, em muitos casos, como uma subdivisão do Direito Administrativo. De fato, se o Direito Ambiental ganhou alguma projeção desde o final dos anos 80, especialmente desde a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992, o mesmo não pode ser dito sobre o Direito Urbanístico, o qual continua sendo uma matéria marginal.

#### 4. Direito no contexto dos estudos urbanos

Conforme mencionado anteriormente, poucos foram os estudos publicados sobre o processo de urbanização brasileiro a partir da perspectiva sócio-jurídica. Resultando de, e combinando, as tradições mais amplas da “teoria urbana crítica” e de “estudos jurídicos críticos”, tais estudos objetivaram atingir um entendimento dos fatores, agentes e processos que têm determinado as realidades urbanas existentes. O mais abrangente dentre tais estudos é certamente o de Santos (Santos, 1984), que analisou o papel sócio-econômico e político-ideológico do Direito no processo de urbanização como um todo, através da consideração tanto da legislação oficial quanto das principais formas de pluralismo jurídico produzidas pelos diversos processos urbanos, especialmente aqueles relacionados com as condições de acesso a terra urbana e moradia.

Duas grandes linhas complementares de pesquisa têm sido simultaneamente desenvolvidas no Brasil. Por um lado, Pessoa iniciou uma interessante reflexão sobre o processo de urbanização em termos históricos e em linhas gerais, especialmente através da identificação das ideologias conflitantes que se encontram na base da produção legislativa e da formulação de decisões judiciais (Pessoa, 1978, 1981a; 1981b; 1984). O estimulante estudo de Herkenhoff também merece menção especial (Herkenhoff Filho, 1981).

Por outro lado, na mesma linha do clássico estudo de Santos sobre as favelas do Rio de Janeiro (Santos, 1974; 1977), trabalhos muito importantes de Santos, Falcão, Ferraz e Moura têm colocado ênfase no estudo dos assentamentos informais, propiciando uma compreensão cada vez maior e mais acurada da relação existente entre a elitista or-

dem jurídica oficial e as várias formas de pluralismo jurídico e justiça informal que têm sido produzidas pelo processo de urbanização. Tais trabalhos também têm feito uma instigante reflexão sobre as diversas novas formas de legitimação que o Estado tem usado ao longo do processo (Santos, 1974; 1977; 1983; 1993; Ferraz Jr., 1984; Falcão, 1984; e Moura, 1990, 1993, 1995). Eu também tenho escrito sobre o tema (Fernandes, 1993; 1995c).

Mais recentemente, tenho tentado integrar ambas linhas de estudo, de forma a definir um marco teórico inicial que possibilite uma compreensão geral, e crítica, do processo de mudança urbana a partir de uma perspectiva sócio-jurídica. Mas, a verdade é que poucas pessoas têm participado desse importante debate, que precisa, urgentemente, ser ampliado.

### 5. Uma agenda para o Direito Urbanístico Brasileiro

A complexidade do fenômeno de urbanização, bem como sua importância sócio-política, clama por mais pesquisa interdisciplinar, na qual a dimensão jurídica do processo precisa ser devidamente reconhecida, discutida e analisada. Em especial, a frutífera combinação dos enfoques da Sociologia Urbana e da Sociologia Jurídica devem ser estimuladas.

Entre a variedade de novos temas que devem, e de fato precisam, ser desenvolvidos a partir de uma perspectiva sócio-jurídica, sugiro as seguintes linhas de pesquisa:

- compreender o papel cumprido pelo Direito na produção mesma do espaço urbano, incluindo o impacto sócio-econômico que a legislação urbanística – tais como leis de Zoneamento e Planos Diretores – tem tido sobre o mercado da terra;

- discutir a ordem jurídica geral aplicável às áreas urbanas à luz da ordem social real criada pelo processo de urbanização, especialmente para entender como a legislação oficial e a ideologia jurídica dominante, ao excluírem um grande número de moradores das cidades, têm sido instrumentais para a determinação dos custos do trabalho urbano e das condições gerais de reprodução social nas cidades;

- discutir a ordem jurídico-institucional em vigor à luz da ordem territorial existente, especialmente para entender o papel e escopo dos

Municípios e Regiões Metropolitanas no contexto do estado federal brasileiro; uma discussão crítica das relações intergovernamentais do ponto-de-vista da realidade urbana seria bem-vinda, já que a corrente atual defendendo um “municipalismo a qualquer custo” tem ignorado em grande medida a dinâmica política do processo de crescimento urbano e metropolitano.

Somente uma compreensão mais ampla do papel do Direito no processo de urbanização poderia contribuir para a promoção das reformas urbana e jurídica há tanto esperadas, e tão necessárias no Brasil, de tal forma que haja uma maior integração entre as ordens formal e informal, as cidades “legal” e “ilegal”.

Da mesma forma, o conhecimento adequado da realidade urbana e a condição para a materialização plena do “direito à cidade”, que é certamente um dos principais estágios no sentido da consolidação dos direitos de cidadania, políticos e sócio-econômicos, no Brasil.

### 6. Bibliografia

- AZEVEDO, Eurico de Andrade (1983) “Direito Urbanístico no Brasil”, in *Revista do Serviço Público*.
- DALLARI, Adilson Abreu & Figueiredo, Lúcia Valle (orgs.) (1987) *Temas de Direito Urbanístico – I*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- (1991) *Temas de Direito Urbanístico – 2*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- FALCÃO, Joaquim de Arruda (1984) “Justiça Social e Justiça Legal: conflitos de propriedade no Recife”, in Falcão, J. de A. (org.) *Conflito de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas*. Rio de Janeiro: Forense.
- FERNANDES, Edésio (1986a) “Direito Urbano: adequando interesses”, in 3 *Revista do Instituto Jones dos Santos Neves*.
- (1986b) “Direito Urbano”, in 80 *Revista de Direito Público*.
- (1993) “The regularization of favelas in Brazil – the case of Belo Horizonte”, in 2 *Social & Legal Studies*.
- (1995a) “Derecho y transformaciones urbanas en Brasil”, in 1 *Revista Mexicana de Sociologia*.
- (1995b) “Town Planning in Brazil: from Laissez Faire to State Action”, in 4 *Report*.

- (1995c) "Illegal Cities: land tenure and urban rights in Latin American cities", in 7 *Report*.
  - (1995d) *Law and Urban Change in Brazil*. Aldershot: Avebury.
  - (org.) (1997) *Questões de Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey.
  - (org.) (1997) *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*. London: Zed Books.
- FERRAZ JR.**, Tercio Sampaio (1984) "O Oficial e o Inoficial", in Falcão, J. de A. (org.) *Conflito de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas*. Rio de Janeiro: Forense.
- FERREIRA**, Sérgio de Andrea (1980) *O Direito de Propriedade e as Limitações e Ingerências Administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- FIGUEIREDO**, Lúcia Valle (1980) *Disciplina Urbanística da Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- GRAU**, Eros Roberto (1983) *Direito Urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- HERKENHOFF FILHO**, Paulo Estellita (1981) "Questões anteriores ao Direito Urbano", in Pessoa, A. (org.) *Direito do Urbanismo – uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM/Livros Técnicos e Científicos.
- KOWARICK**, Lúcio (1994) *Social Struggles and the City – The Case of São Paulo*. New York: Monthly Review Press.
- LIMA**, Cláudio Vianna de (1973) "O direito urbano como disciplina e categoria autônoma de estudo", in IBAM *O município e o direito urbano*. Rio de Janeiro: IBAM.
- MEIRELLES**, Hely Lopes (1957) *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- (1964, 2ª edição) *Direito de Construir*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
  - (1966; 2ª edição) *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MOREIRA NETO**, Diogo de Figueiredo (1975): *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Forense.
- MOURA**, Alexandrina Sobreira de (1990) *Terra do Mangue: Invasões urbanas no Recife*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana.
- (1993) "Organizaciones No Gubernamentales y Acceso al Suelo en la Region Metropolitana de Recife, Brasil", in Azuela, A. (org.) *La Urbanizacion Popular y el Orden Jurídico en America Latina*. Mexico City: UNAM.

- (1995) "Espacio urbano, derecho y conflictos colectivos en Brasil: del argumento jurídico al argumento social", in 1 *Revista Mexicana de Sociologia*.
- MUKAI**, Toshio (1988) *Direito e Legislação Urbanística no Brasil*. São Paulo: Saraiva.
- PESSOA**, Alvaro (1978) "Aspectos jurídico-institucionais do uso do solo urbano", in 12 *Revista de Administração Pública*.
- (1981a) "Equacionando a nova propriedade imobiliária urbana", in Pessoa, A. (org.) *Direito do urbanismo – uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: IBAM/Livros Técnicos e Científicos.
  - (1981b) "O uso do solo em conflito", in L. A. M. da (org.) *Solo Urbano – Tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar.
  - (1984) "O Uso do Solo em Conflito – a visão institucional", in Falcão, J. de A. (org.) *Conflito de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas*. Rio de Janeiro: Forense.
- PIOVEZANE**, Pedro de Milanelo (1981) *Elementos de Direito Urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- RIBEIRO**, Luiz César de Queiroz & Santos Jr., Orlando Alves dos (1994) *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SANTOS**, Boaventura de Sousa (1974) *Law against Law: Legal reasoning in Pasargada Law*. Cuernavaca: CIDOC.
- (1977) "The Law of the Oppressed: the Construction and Reproduction of Legality in Pasargada Law", in 12 *Law and Society Review*.
  - (1983) "Os Conflitos Urbanos no Recife: o Caso do Skylab", in 11 *Revista de Ciências Sociais*.
  - (1984) "O Estado, o Direito e a Questão Urbana", in Falcão, J. de A. (org.) *Conflito de Direito de Propriedade: invasões Urbanas*. Rio de Janeiro: Forense.
  - (1992) "Law, State and Urban Struggles in Recife, Brazil", in 1 *Social & Legal Studies*.
- SILVA**, José Afonso da (1980) "Disciplina jurídico-urbanística da propriedade urbana", in 142 *Revista de Direito Administrativo*.
- (1981) *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
  - (1995) *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

VALLADARES, Licia do Prado (1986) *La recherche urbaine au Bresil: bref aperçu de son evaluation*. Paris: Centre de Recherches sur le Bresil Contemporain, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

— (1988) "Urban Sociology in Brazil: a research report", in *12 International Journal of Urban and Regional Research*.

## II

# DIREITO URBANÍSTICO E O MUNICÍPIO

MAURÍCIO BALESSENT BARREIRA

### 1. Introdução

Embora a própria titulação conferida a este estudo possa induzir à percepção de que o conjunto de normas de caráter urbanístico constitui um ramo autônomo do Direito, o fato é que esta questão ainda continua a suscitar divergências bem acirradas. Boa parte da doutrina atrela o Direito Urbanístico ao Direito Administrativo, qualificando-o como ramo desse por utilizar-se de seus métodos e princípios, entendendo faltar-lhe, pois, autonomia científica; esta é, por exemplo, a posição de Moreira Neto (1975). Mas, como bem ensina Silva, que atribui ao Direito Urbanístico a qualidade de ramo multidisciplinar do Direito, a autonomia científica, caracterizadora maior de um ramo da ciência jurídica, somente se adquire através do direito objetivo na medida em que um rol de normas constitua um conjunto, baseado em institutos, princípios e conceitos próprios e em um objeto comum (Silva, 1995). Especialmente no Brasil, há de se reconhecer ser recente a definição do objeto do Direito Urbanístico – em suma, a ordenação da cidade –, como também o fato de que suas normas ainda se dispersam entre outros ramos do Direito, mas é exatamente essa diversidade de fontes que lhe confere a particularidade que ensejará, no futuro próximo, o seu reconhecimento inequívoco como ramo do direito.

De qualquer forma, mesmo que a doutrina mantenha acesa tal discussão, a própria Constituição Federal de 1988 se refere expressa-



VII

A REGULARIZAÇÃO DE FAVELAS  
NO BRASIL: O CASO DE BELO  
HORIZONTE<sup>(\*)</sup>

EDÉSIO FERNANDES

**1. Introdução**

Embora as favelas<sup>(1)</sup> sejam há muito tempo uma parte essencial das cidades brasileiras, a relação entre elas e a cidade "oficial", particularmente com o Estado, sempre foi extremamente difícil. Até a década de 70, o conflito era intenso e houve inúmeras expulsões coletivas por todo o País. Entretanto, devido à mobilização crescente dos favelados e parcialmente devido à ação do setor progressista da Igreja Católica, as políticas públicas referentes às favelas tiveram de gradualmente favorecer a transferência da população ao invés de sua expulsão. Tais políticas têm sido malsucedidas em grande medida, principalmente por causa da resistência dos favelados em face das más alternativas geralmente oferecidas pelo Estado.

*(1) Favelas são assentamentos humanos que resultam da invasão de áreas públicas e de particulares; o que juridicamente distingue as favelas de outras formas de ocupação precária do solo comuns no Brasil, tais como os loteamentos "clandestinos" e "irregulares", é o fato de que os favelados não têm qualquer forma de título de posse ou propriedade.*

\* Uma versão anterior deste texto foi publicada em *Social & Legal Studies*, 1993, pp. 211-36.

Mais recentemente, com as mudanças provocadas no cenário político do País – causadas, entre outros fatores, pelo fortalecimento dos movimentos populares –, algumas autoridades locais começaram a reconhecer o direito dos favelados de permanecer em, e manter, seus terrenos. Diversos programas oficiais têm sido formulados em todo o País, incluindo tanto a urbanização quanto a legalização das favelas. Tais programas têm sido realizados principalmente através da aprovação de leis urbanísticas aprovadas no nível municipal, embora algumas políticas importantes tenham sido também formuladas no nível estadual. Este estudo tem por objetivo discutir alguns aspectos de tal processo de regularização, que é um fenômeno sócio-político extremamente importante, cheio de contradições e com amplas repercussões. O estudo também pretende examinar algumas das questões e dificuldades jurídicas mais significativas e complexas que se tem decorrido deste processo, particularmente no que toca à natureza do direito de propriedade privada tal como definido pela legislação civil no Brasil.

### 1.1 Por que Belo Horizonte

Devido à impossibilidade de avaliar todas as experiências existentes, o escopo deste estudo vai se restringir à da cidade de Belo Horizonte, a qual tem sido uma das mais importantes até agora implementadas. Antes de ser fundada em 1897 para ser a nova capital do Estado de Minas Gerais, a cidade tinha sido o objeto de um plano compreensivo com um detalhado zoneamento da área urbana. Entretanto, nenhum lugar foi reservado no plano original para os milhares de operários que tinham sido reunidos para construir a nova cidade. Em Belo Horizonte, as primeiras favelas foram fundadas antes mesmo da inauguração da cidade: já em 1895, 3.000 pessoas estavam morando em duas áreas invadidas (Guimarães, 1992).

Mais recentemente, tendo se tornado a capital do segundo Estado mais desenvolvido e o centro da terceira maior Região Metropolitana brasileira, Belo Horizonte tem testemunhado algumas das intervenções de planejamento urbano mais avançadas no País. Pela mesma razão, o conjunto da legislação urbanística municipal e metropolitana aplicável à cidade é um dos mais interessantes em vigor no Brasil.<sup>(2)</sup> Em particular, desde o começo da década de 80, Belo Horizonte tem promovido o PROFAVELA – Programa Municipal de Regularização

de Favelas, que é um dos instrumentos jurídicos e técnicos mais completos sobre a matéria. Por consequência, o caso de Belo Horizonte é particularmente importante, pois permite uma ampla avaliação não só do fenômeno de favelas no contexto sócio-econômico mais amplo no processo de urbanização, mas também da natureza da ação estatal e da legislação urbanística em tal processo.

*(2) Isso já foi notado por autores brasileiros e mesmo internacionalmente; comentando a reforma do sistema tributário da cidade, McAuslan escreveu que “em Belo Horizonte, a coleta eficiente anda de mãos dadas com um registro e cadastro imobiliário atualizados. Dois anos após a atualização, a cidade tinha coletado tributos suficientes para começar a investir em serviços” (McAuslan, 1985, p. 101).*

Em seguida a uma breve introdução à questão das favelas em Belo Horizonte, este estudo vai recapitular o desenvolvimento da política estatal quanto à questão, culminando com uma avaliação do PROFAVELA. Tal legislação para a regularização das favelas implicou, no meu entender, em um avanço significativo no sentido do reconhecimento de direitos de propriedade para favelados. Entretanto, o discurso contraditório do Estado quanto a tal solução radical tem implicado uma implantação não efetiva da legislação; contudo, as concessões simbólicas parecem ter desarmado o movimento de favelados e integrado parte de sua liderança, no momento exato quando uma renovação da mobilização se fazia essencial.

## 2. Favelas em Belo Horizonte

As favelas se desenvolveram concomitantemente com o processo de urbanização, e os dois fenômenos têm sido extensivamente analisados no Brasil e no exterior (Valladares, 1988). Diversos estudos têm mostrado como a invasão de áreas públicas e privadas para a constituição de favelas têm sido a consequência mais radical do padrão adotado pelo processo social de produção do espaço urbano no Brasil.

As favelas brasileiras são o resultado da combinação de fatores históricos envolvendo tanto o setor formal quanto os processos informais de reprodução das relações sociais de produção, especialmente a determinação dos custos do trabalho urbano-industrial, bem como os processos de desenvolvimento urbano e de especulação imobiliária. Elas são também o produto da natureza da ação do Estado em tais

processos inseparáveis, e têm de ser entendidas no contexto mais amplo da falta de uma política urbano-territorial no País. De fato, a falência da política habitacional no Brasil resultou em déficit atualmente estimado em mais de 10 milhões de unidades. Em breve, as favelas são "a expressão virtual da desigualdade social e das contradições que estão na base da estrutura da sociedade" (Guimarães, 1982, p. 8).<sup>(3)</sup>

(3) *Traduções de fontes mexicanas, inglesas e francesas foram feitas pelo autor.*

Por causa das dificuldades jurídicas e econômicas de terem acesso à terra urbana, os grupos mais pobres tiveram de inventar seu próprio espaço, invadindo áreas vazias para erigir seus barracos. Essas são geralmente áreas valiosas, geralmente perto do centro da cidade – uma condição essencial para os favelados por conta do alto custo do transporte público, bem como devido à maior disponibilidade de serviços e empregos no centro. Em um grande número de casos, entretanto, as áreas invadidas são na sua maior parte (se não totalmente) inadequadas para a ocupação humana devido a fatores ecológicos e geológicos, especialmente dadas as precárias condições técnicas típicas nas favelas. Do ponto-de-vista dos residentes, longe de ser um problema, as favelas são uma solução. Soluções inevitáveis, é importante destacar, devido à falta de outras, já que tanto os promotores imobiliários quanto o Estado falharam ao não prover condições de moradia adequadas para os grupos urbanos mais pobres.

Criada para ser o novo centro econômico bem como a capital político-administrativa do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte reproduziu as condições do quadro nacional mais amplo, e por consequência seu crescimento urbano tem sido marcado pela combinação dos mesmos fatores estruturais. Eles são: migração intensiva; condições restritas de acesso à terra e à habitação; alto custo da produção de moradia e dos serviços urbanos; padrões desiguais (e injustos) de distribuição da renda; propriedade imobiliária tratada tão-somente como valor de troca; acumulação excessiva de terras ociosas; e um intenso processo de especulação.

Como resultado, taxas muito altas de crescimento e concentração populacional nas favelas têm sido observadas em Belo Horizonte, junto com uma alta mobilidade da população em tais áreas.<sup>(4)</sup>

(4) *Os dados existentes sobre favelas são imprecisos por causa da dinâmica do fenômeno, devido à crescente densidade de população e*

*construção. Neste estudo estou utilizando os critérios seguidos por Guimarães, de acordo com os quais uma moradia em favela ocupa em média 25m<sup>2</sup>, a taxa média de ocupantes por construção sendo 5,6 pessoas (Guimarães, 1992, p. 12).*

### População e evolução das favelas em Belo Horizonte – 1955-1991

Year pop.	Total favelas	No. favelas	Po. moradias	No. moradia	Habitantes/ total	%pop.favelas/ pop.
1955	494.523	23	36.432	8.905	4,0	7,36
1958	605.673	28	41.303	10.325	4,0	6,82
1964	870.716	67	118.274	24.995	4,7	13,58
1970	1.225.515	34	127.088	25.417	5,0	10,37
1980	1.780.855	47	153.819	31.846	4,8	8,64
1981	1.803.697	104	233.500	52.000	4,5	12,95
1984	1.873.994	121	374.705	66.912	5,6	20,00
1991	2.048.861	221	413.174	82.635	5,0	20,16

Fonte: Guimarães (1992, p. 9)

Dados publicados há cinco anos pela Secretaria Municipal de Planejamento estimavam que 35.980 casas seriam necessárias para preencher a demanda habitacional entre 1989 e 1995 para as famílias (em média 5 membros) ganhando até 3 salários mínimos (na época, cerca de US\$ 120 mensais); no período 1965-88, os projetos habitacionais promovidos pelo Estado produziram apenas 37.000 casas para toda a Região Metropolitana de Belo Horizonte, o que correspondeu meramente a 43,5% de toda a demanda regional (e não somente para as famílias de baixo poder aquisitivo). As autoridades públicas foram diretamente responsáveis por somente 7,76% do aumento global de casas em Belo Horizonte no período 1984-88 (isto é, 5.930 de um total de 75.121 casas); os restantes 92,24% foram produzidos pelo setor privado e auto-construídos pelas famílias de maior poder aquisitivo (SMP, 1991).

A maior parte dos programas habitacionais empreendidos até a década de 80, tanto pelas agências estaduais como pelas agências federais, foram concebidos de forma equivocada, criando novos problemas urbanos: a maior parte das casas construídas para a população menos

favorecida se localizavam em áreas muito distantes do centro, as quais eram geralmente desprovidas de infra-estrutura urbana básica.

Embora reconhecendo oficialmente a existência de menos favelas do que indicado na tabela acima (somente 180), a SMP acreditava que mais de 600.000 pessoas viviam em favelas em Belo Horizonte em 1990, correspondendo a 25% da população da cidade; além disso, entre 3.000 e 5.000 pessoas eram consideradas sem-teto. Todas essas pessoas vivem em condições muito precárias e freqüentemente perigosas. Para completar tal quadro, mais de 130.000 lotes urbanizados se encontravam vazios em 1990.

Dada tal situação, as perspectivas não são encorajadoras: de acordo com a SMP, por volta do ano 2010, US\$ 175 milhões serão necessários para complementar a infra-estrutura urbana e social nos loteamentos populares e a regularização técnica das favelas; para permitir o realocamento de famílias que vivem em áreas de risco ou não apropriadas (correspondendo a cerca de 50% das famílias); bem como para permitir a regularização da situação jurídica de 85.000 famílias (excluindo os altos custos de desapropriação). Ainda mais recursos serão necessários se tal acesso à terra e moradia incluir efetivamente todos os benefícios urbanos e sociais complementares à habitação.

### 3. A história do PROFAVELA

As origens do PROFAVELA remontam ao começo da existência de Belo Horizonte. Ao longo deste século, sempre houve alguma forma de política oficial sobre favelas na cidade, indo do despejo ao reconhecimento do direito de posse dos moradores, da simples destruição de seus barracos ao pagamento de indenização, e do não-reconhecimento (e perseguição) de suas organizações comunitárias a sua admissão formal como partes legítimas no processo de negociação.

O PROFAVELA surgiu no final de um longo processo de luta e confrontação que tem envolvido cada vez mais os favelados, suas associações comunitárias e outras organizações solidárias, proprietários de terra, políticos e autoridades públicas. A ação do Estado em tal processo tem tido várias contradições e, se ela tem sido caracterizada em grande medida pelo imediatismo e improvisação (Guimarães, 1992), ela tem no PROFAVELA a política oficial mais abrangente sobre a matéria.

### 3.1 Antecedentes

A história da formação de favelas em Belo Horizonte tem sido o objeto de vários estudos, e atenção especial já foi dada à relação conflitante entre as autoridades públicas e os movimentos sociais urbanos no que toca à prestação de serviços e bens coletivos.<sup>(5)</sup> Como foi mencionado acima, as primeiras invasões de terra em Belo Horizonte foram uma clara resposta à falta de áreas reservadas para os trabalhadores no elitista e segregador plano original. A reação inicial do governo foi mais ambígua: precisando da força de trabalho, o governo não somente não impediu as invasões, mas de alguma maneira as estimulou. Somente em 1902 algumas áreas periféricas, insuficientes, foram reservadas para os operários – no mesmo período em que a primeira remoção de favela também aconteceu (Guimarães, 1992).

*(5) O estudo mais abrangente sobre movimentos sociais urbanos em Belo Horizonte é o de Somarriba et al. (1984); alguns dos principais estudos sobre as favelas locais são citados neste trabalho.*

Tais áreas reservadas para operários foram gradativamente reduzidas em tamanho quando o valor da terra aumentou, e novas favelas foram formadas em áreas piores: desde então, uma dinâmica foi estabelecida entre o Município e os trabalhadores, que se tornaria em uma das características do processo de desenvolvimento urbano de Belo Horizonte: estes ocupavam, sob os auspícios das autoridades públicas e algumas vezes com sua aprovação, terras ou regiões sem valor onde a força de trabalho era necessária, até serem removidos pelo mesmo Município quando a sua presença não era mais de interesse ou quando o crescimento da cidade tinha aumentado o valor da área (Guimarães, 1992, p. 3).

A população removida era sempre levada para lugares distantes, desprovidos de infra-estrutura básica; muitos se rebelaram contra o governo e novas favelas foram formadas em outras áreas periféricas. Muitos despejos e remoções aconteceram na década de 30, com o argumento da necessidade de obras de urbanização e saneamento nas áreas invadidas. A verdade é que, com o crescimento da cidade, havia um crescente interesse econômico na urbanização das áreas periféricas. Pela primeira vez, houve uma associação explícita entre as idéias de marginalidade e de perigo social, cuja associação se tornou uma “razão” recorrente para os despejos nas décadas seguintes. Somente aquelas favelas loca-

lizadas no alto dos morros – e por consequência difíceis de serem urbanizadas – escaparam das constantes batidas policiais e da perseguição destinada a “limpar” a cidade.

Os anos entre meados da década de 40 a 63, que corresponderam ao período populista no Brasil, bem como ao começo do crescimento urbano de Belo Horizonte, viram a emergência da organização de movimentos de ação coletiva nas favelas. Em Belo Horizonte, tal movimento inicialmente tomou a forma das Associações de Defesa Coletiva – ADCs, posteriormente agrupadas como a Federação dos Trabalhadores Favelados. A organização do movimento de favelas aconteceu a despeito da repressão intensiva; é como uma crescente reação contra ela, e aos poucos algumas medidas foram tomadas para o reconhecimento de reivindicações populares, particularmente no que toca ao direito de indenização nos casos de remoção. Diversas novas favelas foram fundadas no período, principalmente nas cidades vizinhas, muitas delas sob os auspícios de partidos de esquerda e setores da Igreja Católica (Afonso & Azevedo, 1987).

O discurso oficial era cheio de contradições, como é típico do populismo. Ao mesmo tempo que uma agência local – o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares – DBP, foi criado para lidar com a questão e a remoção de favelas foi oficialmente condicionada à construção de conjuntos habitacionais, na verdade as remoções continuaram a serem promovidas e somente dois conjuntos foram construídos (Afonso & Azevedo, 1987).

Em 1963, quando as chamadas “reformas de base” eram o principal discurso do governo populista no País, havia cerca de 120.000 pessoas morando em 25.076 residências em favelas em Belo Horizonte. Uma conferência local sobre reforma urbana propôs a urbanização de algumas favelas e o reconhecimento do direito de posse, e um decreto expropriatório chegou a ser assinado (Guimarães, 1992). O golpe militar de 1964, entretanto, colocou um ponto final em toda essa mobilização. A ditadura militar foi caracterizada por uma defesa absoluta de valores de propriedade, os movimentos de favelados foram nacionalmente reprimidos como sendo “subversivos” e vários de seus líderes foram presos e/ou torturados.

Já em 1965, o DBP, através de seus Serviços Municipais para o Desfavelamento das Áreas Urbanas e Suburbanas, começou uma campanha intensiva de destruição de barracos em Belo Horizonte. Tal ór-

gão foi substituído em 1971 pela Coordenação de Habitação de Interesse Social – CHISBEL, a qual, nos próximos 20 anos, adotou uma política de despejos ainda mais intensiva: cerca de 10.000 famílias, compreendendo 43 mil pessoas, foram expulsas de 423 áreas invadidas, em muitos casos por meios violentos, recebendo indenização insignificante (Guimarães, 1992).

Inevitavelmente, mais uma vez novas favelas foram formadas em áreas mais distantes, enquanto aquelas já existentes se tornaram ainda mais densamente ocupadas.

### 3.2 A criação do PRODECOM e do PROFAVELA

Uma mudança significativa de enfoque foi introduzida no final dos anos 70, já no contexto mais amplo da “abertura política” no Brasil, depois de cerca de 15 anos de ditadura militar. O fortalecimento do movimento sindical e de outros movimentos sociais, entre outros fatores, levou à revitalização da vida política no País e gradualmente algumas prerrogativas democráticas foram recuperadas, enquanto novos direitos sociais foram conquistados. Este processo político tomou uma forma especial nos níveis estaduais e municipais, nos quais as contradições políticas existentes e interesses sociais divergentes facilitaram o aumento da participação de grupos de esquerda (e até mesmo de organizações clandestinas) dentro do aparato estatal. Isso gerou uma série de ações administrativas e decisões políticas progressistas quanto a temas sociais, embora contraditórias e algumas vezes ambíguas, durante o último período do governo militar.

A situação política de Belo Horizonte refletiu o cenário nacional e o movimento organizado representando os interesses dos moradores de favelas ganhou mais força. A situação se tornou ainda mais tensa devido às traumáticas inundações de 1979 e 1982, que deixaram dezenas de milhares de pessoas sem teto, especialmente nas áreas de favela.

Algumas soluções imediatas eram necessárias quanto à distribuição injusta de bens e serviços de consumo coletivo, especialmente quanto ao tema explosivo da posse da terra. Em 1979, o governo do Estado de Minas Gerais criou o Programa de Desenvolvimento de Comunidades – PRODECOM, dentro do aparato de planejamento estadual. Tal programa, no caso de Belo Horizonte, se destinava especialmente à urbanização e regularização jurídica de favelas. O programa de urbanização

“consistia de uma diversa gama de projetos de obras públicas tais como: instalação da infra-estrutura básica para a implantação de serviços de eletricidade, de água, esgoto e telefone, a pavimentação de ruas e passeios, a delimitação de praças públicas e de lazer, a construção de centros de saúde e mesmo de postos policiais” (Cunha, 1991, p. 3).

Embora o PRODECOM tivesse o discurso oficial mais explícito até então formulado, embora ainda retórico, quanto ao direito dos ocupantes de permanecerem nas áreas invadidas, na verdade pouco foi feito no sentido de promover a legalização das favelas existentes, incluindo a atribuição de títulos de propriedade aos ocupantes (Afonso & Azevedo, 1987). Uma característica especial do programa era a polêmica experiência de “Planejamento Participativo”, pela qual – apesar de suas diferenças políticas – diversas organizações coletivas progressistas representando os interesses dos favelados foram envolvidas, tais como associações de residentes, federações de trabalhadores e a Pastoral de Favelas, uma organização católica trabalhando com a população favelada.

Apesar de ter assegurado alguns ganhos concretos para a população favelada em termos de obras de urbanização, o PRODECOM se tornou o objeto de uma luta política muito complexa envolvendo divergentes forças políticas progressistas e foi finalmente abandonado após quase quatro anos de existência, quando um novo governo democrático eleito tomou posse em Minas Gerais.

Deve ser salientado que o PRODECOM era geralmente bem considerado pela liderança das favelas, especialmente a União dos Trabalhadores da Periferia – UTP, que tinha substituído a Federação dos Trabalhadores Favelados. Os líderes dos favelados acreditavam que, além de prover algumas soluções concretas para demandas específicas, o programa tinha aberto um importante canal formal para o processamento de reivindicações populares, bem como estabelecido uma relação mais democrática com os pobres (Cunha, 1991).

Entretanto, apesar do seu recorde positivo de obras de urbanização, entre os círculos intelectuais e de esquerda, o PRODECOM foi freqüentemente objeto da crítica radical de que era “um instrumento de “propaganda do governo”, “de minimizar as contradições sociais” e “cooptação da liderança comunitária” (Cunha, 1991, p. 4). O caráter paternalista e clientelista do programa foi denunciado, já que ele teria reforçado o discurso pragmático dominante da liderança dos favelados,

assim criando oportunidades para “distorções na ação de diversas associações beneficiárias” (Afonso & Azevedo, 1987, p. 127). Ao mostrar preocupação com temas sociais – mas sem uma intenção real de enfrentá-los – o programa teria contribuído para a legitimação da ação do governo. Além disso, o PRODECOM teria interferido com autonomia dos movimentos sociais, bem como desviado a atenção das organizações de moradores da questão fundamental do reconhecimento dos direitos de propriedade. Tais críticas foram principalmente sustentadas pela influente Pastoral de Favelas, que especialmente defendia o que considerava ser a demanda estrutural básica, aquela pelo reconhecimento jurídico da propriedade dos lotes clandestinamente ocupados nas favelas (Afonso & Azevedo, 1987; Cunha, 1991).<sup>(6)</sup>

*(6) O papel fundamental desempenhado pela Igreja Católica também foi reconhecido quando da análise de Santos das lutas urbanas nas favelas do Recife; além de ajudar a organizar as comunidades de favelados, provendo-os com os recursos legais, políticos e ideológicos que suas estratégias demandavam, a ação da Igreja também foi decisiva para a própria definição de tais estratégias. Em particular, a Igreja reconheceu “o Direito como uma arena privilegiada de luta e canalizou importantes recursos financeiros e organizacionais para prover os conflitos coletivos dos pobres com um aconselhamento jurídico engajado e profissionalmente competente” (Santos, 1992, p. 242).*

Como resultado da pressão conjuntamente exercida pelas associações de residentes e pela Pastoral de Favelas, o governo municipal de Belo Horizonte propôs a criação do PROFAVELA, junto com a extinção da CHISBEL. Com a aprovação da legislação específica em 1983, o PROFAVELA nasceu “armado com os instrumentos legais necessários para desenvolver um programa extensivo de legalização da favela clandestina” (Cunha, 1991, p. 12). De novo, o principal princípio na base do novo programa era o reconhecimento oficial do direito dos favelados de permanecer na terra que ocupavam.

É importante destacar que a evolução das políticas oficiais com relação às favelas – e por conseqüência o reconhecimento progressivo do direito sócio-político dos residentes a moradia – tinha principalmente que ver com a transformação das necessidades de reprodução social e com o aumento da necessidade, para o Estado, de melhorar seu grau de legitimidade mesmo em detrimento parcial de interesses econômicos imediatos de proprietários de terras ou outros ligados ao merca-

do de terra. As contradições na ação do Estado naturalmente refletiram as diversas ordens de contradições internas do complexo aparato estatal. Como foi destacado por Santos no seu estudo sobre as lutas urbanas nas favelas do Recife no começo da década de 80, a dinâmica contraditória das tentativas do Estado de redefinir sua forma de dominação política também provocou novas mudanças significativas no equilíbrio geral das forças sociais, juntamente com novas práticas e uma maior flexibilidade nos processos políticos e sociais (Santos, 1992).

A promulgação da legislação do PROFAVELA, entretanto, inaugurou um novo estágio neste processo, que ainda não foi propriamente compreendido: se até então o discurso e a atitude do Estado quanto à questão fundamental da posse da terra nunca tinha sido sem ambigüidades, o PROFAVELA significou o reconhecimento oficial e inequívoco dos direitos legais de propriedade dos favelados.

#### 4. Aspectos jurídicos do PROFAVELA

Apesar das importantes implicações sociais do fenômeno, até recentemente em termos jurídicos restritos a questão dos direitos dos favelados era simples: como invasores, eles não poderiam ter quaisquer direitos, já que havia pouca abertura nos princípios jurídicos existentes para qualquer justificativa sócio-econômica mais ampla de um tal ataque aos direitos de propriedade. A defesa de direito de propriedade privada dos proprietários da terra era incondicional, nos termos mais amplos. O Código Civil de 1916 e o Código de Processo Civil garantiam – e ainda garantem – tanto ao Estado quanto aos proprietários privados diversos instrumentos jurídicos com os quais remover os invasores da terra, até mesmo através de meios violentos (*manu militari*) em alguns casos.<sup>(7)</sup>

(7) Para alguns estudos muito importantes sobre as favelas do Recife, com ênfase nos aspectos jurídicos do fenômeno, vide Falcão (1979).

##### 4.1 O problema do usucapião

Além da solução radical de desapropriação da propriedade pelas autoridades públicas mediante o pagamento de indenização, a principal possibilidade existente de perda dos direitos de propriedades priva-

da pelos proprietários consistia do conceito tradicional, ainda que restrito, de usucapião, que era também a base principal de qualquer direito que pudesse ser em teoria reivindicado por invasores de terra. De acordo com o Código Civil, o direito de usucapião anteriormente exigia a permanência na terra pelo prazo de pelo menos vinte anos na maioria dos casos. O usucapião implicava na perda de propriedade devido ao seu não-uso pelo proprietário, e como tal não requeria indenização financeira. Entretanto, a sua caracterização era extremamente difícil, principalmente porque os Códigos garantiam aos proprietários uma vasta gama de mecanismos jurídicos para questionar, em juízo, a ocupação de suas terras, e assim impedir a invasão de ser “pacífica”.

A caracterização de uma tal reivindicação de direitos no caso das favelas era ainda mais difícil, se não praticamente impossível, devido à dinâmica, alta mobilidade e natureza coletiva daquele processo social, que não se conformavam aos requerimentos técnicos (e individualistas) da legislação civil. Além disso, o direito de usucapião não era aplicável de forma alguma a todas as invasões de áreas públicas, e por conseguinte não poderia ser reivindicado por cerca de 50% dos favelados que estavam em terras públicas.

Ao longo do processo de urbanização, o Estado teve poucas condições para controlar o uso e desenvolvimento da terra urbana através do estabelecimento de restrições aos direitos de propriedade (Fernandes, 1987, 1991); uma tal limitação da ação do Estado se sentiu ainda mais no campo das favelas, onde quaisquer iniciativas mais ousadas tinham de enfrentar a forte resistência do Poder Judiciário profundamente conservador.<sup>(8)</sup>

(8) Uma análise muito interessante das fundações históricas e do marco teórico conceitual que determinou a natureza conservadora da profissão jurídica no Brasil, o que se refletiu especialmente na ação do Judiciário, foi feita por Falcão (1979).

É verdade que, ao longo do processo, o conceito civilista, e absolutista, de direitos de propriedade privada foi gradativamente questionado por uma série de leis urbanísticas e por algumas decisões judiciais que tentaram dar uma forma concreta ao princípio da função social da propriedade que tem sido sustentado desde a Constituição Federal de 1934 (Fernandes, 1987, 1991). Entretanto, tais decisões judiciais progressistas que reconheceram e gradativamente alargaram os

direitos de inquilinos e ocupantes não incluíram favelados, já que legalmente eles eram meros invasores que não tinham títulos ou contratos formais. Como um juiz declarou: "Não cabe ao Judiciário resolver problemas sociais mas garantir a primazia da lei.... Não cabe a mim indagar a razão da invasão ou se as pessoas estão morrendo de fome" (Pessoa, 1984, p. 185).

No que toca ao Estado, embora até a Constituição Federal de 1988 não houvesse nenhum tratamento constitucional adequado da questão urbana, a legislação sobre "desapropriação por interesse social" (Lei Federal n. 4.132, de 1962) poderia ser usada para a regularização de áreas privadas invadidas, naturalmente implicando no pagamento de indenização financeira aos proprietários das terras. Entretanto, foi somente através da Constituição Federal de 1988 que os preceitos legais sobre a matéria foram alterados, e consideravelmente melhorados. A nova Constituição contém um enfoque muito melhor sobre a questão urbana como um todo, particularmente quanto à questão de uso do solo. Não há qualquer menção específica à questão das favelas. Entretanto, a provisão de moradia foi considerada como uma matéria da competência comum da União Federal, dos Estados e Municípios, que têm todos de "promover programas de construção de moradias e o melhoramento das condições existentes de moradia e saneamento básico"; e também o dever constitucional de todos os níveis do governo de "combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores menos favorecidos" (Constituição Federal de 1988, art. 23, IX e X). Um outro desenvolvimento importante foi a aprovação, na nova Constituição, do direito de usucapião urbano para aqueles que ocupam áreas privadas (nunca públicas) menores do que 250m<sup>2</sup> por cinco anos consecutivos.

#### 4.2 PROFAVELA

O PROFAVELA foi inicialmente objeto da Lei Municipal n. 3.532, de 6 de janeiro de 1983. Esta lei autorizou a Prefeitura de Belo Horizonte a criar o programa, visando a urbanização e regularização jurídica de todas as favelas densamente ocupadas por populações economicamente desfavorecidas que tinham sido identificadas pelo levantamento aerofotogramétrico de 1981. Além disso, a Lei autorizou a criação de um Setor Especial (SE-4) dentro da detalhada Lei de Zoneamento de

BH, por razões de "urbanização específica".<sup>(9)</sup> Embora tal Lei de Zoneamento estivesse em vigor há muitos anos, cobrindo toda a cidade, até então ela tinha ignorado a existência das favelas, a maioria das quais tinha sido classificada como "áreas de preservação permanente da cobertura vegetal".

*(9) A lei de Zoneamento de Belo Horizonte foi originalmente aprovada no final da década de 70, constituindo um instrumento jurídico pioneiro para o controle, pelo governo local, do uso, divisão e desenvolvimento do solo; ela propõe uma detalhada distribuição territorial de atividades urbanas de acordo com critérios ambientais e de planejamento; algumas áreas que deveriam ser sujeitas a formas específicas de urbanização foram inicialmente classificadas como Setores Especiais 1, 2 e 3. O conceito de "urbanização específica" criado pela Lei Federal n. 6.766 implicou na possibilidade de tratar parcialmente algumas situações de divisão da terra com critérios diferentes dos gerais.*

Tais preceitos mostraram claramente que o programa pretendia garantir aos ocupantes que mantivessem os terrenos onde viviam. Desde o começo, entretanto, o Executivo assumiu a posição controversa de que, uma vez que a divisão da terra fosse técnica e juridicamente regularizada, os lotes deveriam ser vendidos aos seus ocupantes. Mais tarde, o PROFAVELA foi efetivamente criado pelo Decreto n. 4.762, de 10 de agosto de 1984, pelo qual o SE-4 foi finalmente incluído no zoneamento municipal, sendo compreendido pela maioria das favelas existentes. De acordo com o Decreto, a regularização (pelo Poder Executivo Municipal) deveria compreender: demarcação das áreas e correspondente sistema viário; legalização do loteamento; estabelecimento de regras para uso do solo; melhoria da infra-estrutura urbana das áreas; e, acima de tudo, o reconhecimento jurídico dos ocupantes por meio da atribuição a eles de títulos de propriedade correspondentes aos lotes que ocupavam.

As principais condições estabelecidas foram restrições quanto ao tamanho dos lotes (máximo de 360m<sup>2</sup>); regras especiais para loteamentos (não permitidos em áreas perigosas, tais como áreas íngremes acima de 47% de declividade); e condições para alienação dos lotes. Além disso, o Decreto criou o Fundo para Urbanização de Favelas, dentro do Fundo de Habitação Popular já existente, e declarou a Secretaria Municipal de Ação Comunitária como responsável pelo programa.



Muitas outras leis municipais foram aprovadas durante a década de 80, dizendo a respeito tanto a aspectos técnicos do PROFAVELA quanto principalmente às condições de sua administração institucional.<sup>(10)</sup> A importante Lei Orgânica Municipal, em vigor desde 22 de março de 1990, estabeleceu uma série de preceitos sociais gerais a serem observados pelo Município nas suas políticas urbana e habitacional. Entre eles, há uma preocupação inicial com a necessidade de promover a urbanização, regularização e legalização das áreas ocupadas pelas populações mais pobres, particularmente nas favelas, que devem receber tratamento prioritário para a implantação de equipamento urbano e coletivo. O novo Plano Diretor de Belo Horizonte ainda não foi aprovado até agora, já que o projeto elaborado pelo Executivo Municipal foi rejeitado pelo Legislativo local. Entretanto, no que toca à questão das favelas, não há mudanças substantivas dos preceitos gerais estabelecidos pela Lei Orgânica Municipal.

*(10) A Lei n. 3.995/85 alterou a Lei n. 3.532, enquanto seu Decreto complementar no. 5.432/86 finalmente aprovou as regras técnicas particulares necessárias para a elaboração de planos por causa da especificidade das áreas envolvidas. A Lei n. 4.639/86 excluiu a SMAC do processo de regularização, autorizou o Poder Executivo a vender os lotes aos ocupantes, e estipulou as condições de pagamento. A Lei n. 5.542/86 atribuiu competência à Companhia de Urbanização de Belo Horizonte-URBEL, outra agência municipal, para liderar o processo de regularização. A Lei n. 4.781/87 revogou a Lei n. 4.639/86, autorizou o Poder Executivo a desapropriar (em doze meses) áreas particulares dentro do SE-4 por razões de "interesse social" e sugeriu a possibilidade de doação dos lotes; além disso, ela reforçou a competência da URBEL, incluindo a realização de obras em 128 das 180 favelas já registradas, de acordo com a versão oficial. Além dessas leis, o quadro legal sobre a matéria foi complementado por vários outros decretos demarcando áreas, mudanças menores provocadas por legislação posterior e por alguns decretos aprovando plantas de loteamentos.*

#### 4.3 Avaliando a legislação

A legislação do PROFAVELA consistiu, sem dúvida alguma, em um desenvolvimento significativo da ordem jurídica referente à questão das favelas, e não somente em termos locais: a Lei n. 3.532/83 foi

um instrumento avançado e pioneiro que antecipou o conteúdo do projeto de Lei de Política Urbana (que está à espera de discussão no Congresso Nacional desde 1983), e que tem sido copiado por várias outras legislações municipais.

Em termos jurídicos, a legislação do PROFAVELA tem de ser entendida dentro do processo iniciado no final da década de 30, visando ao estabelecimento de um novo paradigma conceitual para o direito de propriedade privada no Brasil. Lutando contra o marco teórico dominante estabelecido pelo Código Civil de 1916 – de acordo com o qual a exploração econômica da propriedade imobiliária e determinada pelos interesses dos proprietários – a legislação urbanística progressivamente partilhou da visão mais progressista de que o direito à propriedade deveria somente ser reconhecido pelo Estado quando a propriedade cumprisse uma função social (Fernandes, 1987, 1991).

Ao reconhecer o direito de posse dos favelados, bem como a obrigação do Estado de urbanizar as favelas, a legislação do PROFAVELA constituiu um avanço inegável para o reconhecimento de direitos sociais no Brasil. Não apenas a Lei contribuiu para a caracterização dos favelados como sujeitos de direitos, mas ela também provocou uma mudança importante de enfoque: como cidadãos, os favelados têm de ter um lugar – e um espaço – garantidos na cidade.

Em particular, a solução técnico-legal adotada pela legislação merece ser aclamada. A incorporação das áreas de favelas no zoneamento municipal existente – que tinha sido outro desenvolvimento legal importante por si só – foi de fato a medida mais apropriada para as favelas serem tratadas dentro do contexto global da política urbana municipal.

Tanto a Lei de Zoneamento quanto o PROFAVELA foram o objeto de várias críticas que se traduziram em algumas decisões judiciais conservadoras, argumentando principalmente que a legislação civil e constitucional em vigor não admitia uma tal intervenção estatal tão ousada no campo da propriedade privada, particularmente pelo governo municipal. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 colocou um ponto final em todas as controvérsias sobre a matéria, ao consolidar definitivamente o paradigma social acima mencionado, dando prioridade ao governo municipal para controlar o processo de uso do solo (Fernandes, 1992). Como resultado, não há mais quaisquer argumentos jurídicos que possam ser utilizados para impedir a implantação da legislação do PROFAVELA.

#### 4.3.1 Intenções e propostas

A legislação do PROFAVELA refletiu um compromisso entre reivindicações populares, soluções técnicas e conveniência política, mas no geral foi uma grande conquista para o movimento de favelados.

No que toca à questão de urbanização de favelas e legalização de loteamentos, a principal proposta da legislação era melhorar as condições de vida nas favelas e integrá-las ao contexto urbano mais amplo, mantendo, quando possível ou conveniente, as principais características específicas de sua ocupação espontânea. Isso deveria ser feito sem abandonar os critérios essenciais para o desenvolvimento urbano que já tinham sido estabelecidos pela legislação brasileira, especialmente pela Lei Federal n. 6.766, de 1979, que disciplina os loteamentos urbanos.

Em particular, a legislação teve de levar em conta três situações muito difíceis: a demarcação das quadras e sistema viário (devido ao padrão irregular de ocupação em favelas), a manutenção de um equilíbrio mínimo entre espaços públicos e áreas residenciais (devido à densidade da ocupação em favelas) e, acima de tudo, a possibilidade legal, dificuldade técnica e mesmo o perigo de se permitir a ocupação de morros íngremes e sem segurança – embora, devido as razões históricas acima mencionadas, um grande número de favelados morem em tais áreas.

A busca de soluções para a questão do reconhecimento de títulos de propriedade teve de enfrentar problemas ainda mais difíceis, variando desde a instabilidade dos laços de família (que levou, por exemplo, ao favorecimento teórico das mulheres chefe-de-família como principais beneficiárias) entre favelados, aos intrincados costumes e acordos contratuais informais que prevalecem em favelas devido à impossibilidade de se aplicar a legislação civil formal à sua situação.<sup>(11)</sup>

(11) É importante ressaltar que, uma vez que a ocupação estava minimamente consolidada, os primeiros ocupantes geralmente estabeleciam uma série de práticas e transações comerciais costumeiras que acabaram por criar um mercado de terras local, o qual reproduziu, pelo menos em alguma medida, os mesmos valores e regras das condições de acumulação e especulação prevalentes na cidade "oficial". Para uma descrição do mesmo fenômeno nas cidades mexicanas, vide Azuela (1987, 1989).

Embora reconhecendo o direito de posse de todos os favelados, o PROFAVELA excluiu da atribuição de títulos de propriedade todos

aqueles ocupando áreas não adequadas tais como as áreas muito íngremes, propondo que fossem removidos, mediante indenização, para áreas mais seguras e adequadas. Entretanto, essa e outras situações controvertidas deveriam ser objeto de uma discussão mais ampla posteriormente, já que foi estabelecido que as associações de residentes participariam de todo o processo de legalização.

Outro objetivo importante e compreensivo da legislação, embora também controvertido, era assegurar a existência de mecanismos de controle para impedir que o processo de especulação tomasse conta das áreas de favelas que tivessem sido urbanizadas e legalizadas, tendo tido por conseguinte o valor da terra aumentado. Esta preocupação pode ser observada, por exemplo, nos preceitos que dizem respeito ao tamanho dos lotes legalizados, bem como nas restrições ao número e venda dos lotes legalizados.

Pela mesma razão, a legislação mostrou preocupação com as maneiras pelas quais a formalização afetaria os favelados. Temia-se que a formalização poderia levar à expulsão dos residentes locais, como já tinha acontecido em pelo menos uma outra cidade (onde os favelados venderam seus lotes legalizados, ganharam algum dinheiro e invadiram outra área em um morro próximo), especialmente devido à combinação da pressão provável entre o mercado especulativo e o aumento de suas obrigações financeiras. Uma isenção fiscal dos impostos locais por cinco anos foi aprovada.

Finalmente, uma das principais fontes de discórdia sobre a legislação do PROFAVELA dizia respeito à questão se os moradores deveriam – ou não – pagar por seus lotes uma vez que fossem legalizados. No final, o discurso oficial prevaleceu, de forma que, em princípio, os lotes têm de ser vendidos – embora legislação posterior tenha vagamente acenado com a possibilidade de sua doação pelo governo municipal. As implicações de tal controvérsia serão discutidas a seguir:

#### 5. Uma leitura política da legislação

Dez anos após a criação do PROFAVELA, dados recentes estimam que, embora as condições de vida nas favelas estejam longe de serem adequadas, as obras de urbanização básica promovidas na maioria das favelas de Belo Horizonte até agora realmente melhoraram a

qualidade de vida, de uma forma mais significativa do que acontece com os grupos urbanos pobres que vivem em loteamentos periféricos “irregulares” ou “clandestinos”. Assim, nas sete maiores favelas de Belo Horizonte – onde cerca de 60% da população está concentrada – 93% das residências estão providas com eletricidade, 90% estão providas com água e 50% ligadas ao sistema de esgotos; tais melhoramentos têm sido devidos, em grande medida, à cooperação técnica e financeira de agências e governos estrangeiros, particularmente da Itália e da Alemanha (Guimarães, 1992).

Por outro lado, os mesmos dados indicam que, enquanto 117 das 221 favelas existentes foram registradas como SE-4, somente 15 delas tiveram sua situação legal regularizada – com apenas 3.989 famílias recebendo títulos de propriedade. Já em 1987, quatro anos após a aprovação da Lei n. 3.532, tinha sido notado que a legalização proposta pelo PROFAVELA ainda não tinha sido colocada em prática devido a “séria resistência a sua implementação dentro e fora da Prefeitura” (Somarriba & Afonso, 1987, pag. 103). A situação permanece praticamente a mesma, a despeito da aprovação de novas leis e de várias mudanças administrativas já promovidas (Cunha, 1991).

A principal razão para uma tal situação de imobilidade, de acordo com os analistas políticos, é que o PROFAVELA foi estruturado em torno da questão da posse da terra e da propriedade: “apesar de toda retórica oficial favorável, na prática o Estado não tem conseguido superar os obstáculos burocráticos e políticos que têm impedido a implementação da lei. Isto apenas confirma o quão delicada a questão da propriedade urbana é: os interesses camuflados envolvidos provocam resistência aberta ou não revelada, com o risco de que uma tal proposta nunca vai ser realizada e vai se tornar letra morta” (Afonso & Azevedo, 1987, p. 136).

Além disso, a mudança no foco da mobilização no sentido da questão do reconhecimento jurídico dos lotes invadidos como propriedade, e a conseqüente aprovação da legislação do PROFAVELA, parecem ter contribuído consideravelmente para provocar outro efeito muito perverso, a desmobilização do movimento de favelas em Belo Horizonte na última década (Cunha, 1991).

De fato, após todas essas décadas de luta, incluída quase uma década de mobilização em torno da implantação do PROFAVELA, o movimento de favelas parece ter chegado a um impasse. Apesar dos

“ganhos potenciais importantes” que ela representa, a legislação do PROFAVELA também teria provocado o crescente enfraquecimento do movimento de favelas em tal medida que “a liderança teve muito pouco para fazer por quase uma década senão esperar pela aplicação efetiva da lei” (Cunha, 1991, p. 16).

Embora muito da debilitação do movimento de favelas tenha de ser explicada no contexto mais amplo da redemocratização da situação política nacional, as mudanças na cena política local não podem ser menosprezadas. Sem serem capazes de produzir resultados concretos, e confundidos por uma série de mudanças administrativas (refletindo diversas disputas inter-burocráticas) no aparato estatal responsável pela implementação do programa, muitos líderes foram de fatos cooptados pela burocracia local, levando a uma séria divisão dentro do movimento.

### 5.1 *Autonomia vs. cooptação?*

A experiência do PROFAVELA levanta um ponto importante: até que ponto a autonomia dos movimentos sociais pode ser assegurada e fortalecida no contexto de uma relação sistemática e institucionalizada com o Estado, mesmo com a devida consideração de todas as contradições internas do Estado?

Por um lado, é verdade que “a longa história da luta de favelas tinha sempre sido marcada pela aproximação e retirada em relação ao Estado e pela habilidade da liderança em avaliar os custos e benefícios de apoiar iniciativas governamentais quando cada conjuntura política se apresentava” (Cunha, 1992, p. 6). Por outro lado, em que pese toda a notável resistência que tem mostrado ao longo de sua história, o movimento de favelas, pelo menos em Belo Horizonte, sempre teve um baixo grau de politização e uma organização interna muito frágil. Ele se baseou fortemente em uma liderança tradicional e centralizada que “tem sido guiada por uma postura reformista que não questiona a legitimidade da estrutura social existente” (Afonso & Azevedo, 1987, p. 137). Isso fez com que o movimento de favelas fosse vulnerável a todos os tipos de manipulação, de dentro e de fora, pela direita e pela esquerda – e principalmente pelo Estado.

É importante lembrar que as lutas populares no Brasil se desenvolveram em um contexto político-econômico altamente instável. Pres-

sionados por todos os tipos de necessidades de sobrevivência cotidiana, concretas e de urgência, os favelados têm tentado definir a identidade de seus meios de ação coletiva em um diálogo permanente e freqüentemente enganador com forças populistas e clientelistas, senão meramente manipulativas: não causa surpresa o fato de que, em várias ocasiões, a liderança dos favelados tenha sido popularmente criticada por “acender uma vela para Deus e outra para o diabo”.

Diversos estudos recentes têm destacado o fato de que a maioria das formas de movimentos sociais no Brasil têm tido um caráter imediatista: eles tendem a morrer uma vez que suas reivindicações tenham sido de alguma maneira atendidas. Além disso, eles também tendem a ter por natureza um tema único, muito raramente indo além de suas reivindicações específicas e, por conseguinte, não englobando questões sociais mais amplas – como, por exemplo, no caso do movimento de favelas, os temas gerais de distribuição da renda, políticas de emprego, etc.<sup>(12)</sup>

*(12) Depois de um período inicial de euforia (seguindo o paradigma teórico estabelecido por Castells na década de 70), no qual os movimentos sociais foram considerados como a manifestação mais viva dos, e potencial para, ideais revolucionários, a pesquisa mais recente tem olhado para o fenômeno de uma forma mais pragmática. Entretanto, mesmo estando consciente de todas as limitações de tais movimentos, e por conseguinte da dificuldade de considerá-los como agentes políticos independentes, a maioria dos analistas ainda acreditam na sua capacidade como uma das instâncias do conflito social - como Castells também tem afirmado nos seus últimos trabalhos (vide Kowarick, 1988; Valladares, 1988).*

Entretanto, se até aquele ponto o movimento de favelas tinha conseguido se manter razoavelmente ativo – quaisquer que fossem suas contradições e limitações – e conquistar ganhos concretos significativos, no caso específico o PROFAVELA, a baixa politização do movimento parece ter sido a causa fundamental da atual desmobilização. O processo foi agravado ainda mais pelo declínio relativo da influência política do setor progressista da Igreja Católica.

Confrontado com o tema central da propriedade privada, e sob intensa pressão devido à resistência de interesses conservadores, o Estado não podia mais fazer concessões: as contradições na ação do Estado encontram um limite estrutural no princípio da propriedade privada (Santos, 1992). De fato, no caso do PROFAVELA, o Estado foi mais

longe do que nunca anteriormente. Tendo finalmente conquistado o reconhecimento formal do direito de posse e propriedade, e dado o contexto contraditório de sua relação íntima com o Estado, o movimento de favelas não soube como redefinir a sua luta e sua liderança parece atualmente ter se perdido na armadilha manipulativa colocada pelo Estado.

Embora não hajam maiores obstáculos técnicos ou legais à imediata implantação da legislação, a liderança das favelas tem adotado nas suas práticas e nos seus pronunciamentos o discurso oficial sobre a questão e, em consequência, tem justificado a falta de ação do Estado usando os mesmos argumentos – falsos – usados pelo governo para adiar tal ação (Afonso & Azevedo, 1987). Na realidade o único fator “compreensível” que poderia parcialmente justificar a atual falta de ação do Estado – isto é, o alto custo da indenização pelas desapropriações necessárias para a regularização de favelas em áreas de propriedade privada – não é um obstáculo insuperável. Se o Estado estivesse querendo agir, tais custos poderiam ser consideravelmente minimizados pela combinação de investimento público com outras fontes tais como troca de terras, ajuda financeira externa, a efetiva aplicação do novo direito de usucapião urbano e os recursos decorrentes da venda dos lotes. Além disso, eles seriam muito menos significativos do que os custos de remoção da população para outras áreas, naturalmente em condições adequadas.<sup>(13)</sup>

*(13) Uma interessante linha de defesa do interesse econômico na preservação das favelas foi proposta por Macharia, mostrando como a existência das favelas tem sido fundamental para o crescimento do setor informal, o que tem trazido alguma esperança para as debilitadas economias do Terceiro Mundo (Macharia, 1992); para uma avaliação geral do impacto da economia informal em Países da América Latina, particularmente no Brasil, vide Safa (1987) e Portes (1989).*

Entretanto, muito pouco aconteceu até agora nesse sentido – da mesma forma que muito pouco aconteceu nas grandes porções de áreas públicas invadidas (muitas das quais são formalmente possuídas pelo Município de Belo Horizonte), onde a regularização legal não teria implicado em quaisquer custos de desapropriação, mostrando de forma clara de que o “x” da questão é o receio do Estado das consequências de tornar favelados em proprietários de terra.

### 5.2 O mito da propriedade privada

A natureza da resistência à implantação da legislação não é muito clara, dificultando uma análise objetiva da atual situação. As “forças” e os “interesses” opostos ao programa parecem compreender uma amalgama confusa de proprietários de terra, grupos conservadores, vendedores e administradores locais, bem como uma parte da chamada “opinião pública”. Entretanto, já que a maioria das favelas de Belo Horizonte foram estabelecidas há muito tempo, há muitas décadas em vários casos, o seu *status* parece estar bem consolidado e as possibilidades de despejo ou remoção em massa se tornaram muito restritas no presente clima político.

Pelo contrário, parece existir hoje uma frágil acomodação de interesses. Para começar, há várias dúvidas quanto à alegada propriedade de muitas áreas. Além disso, a maioria dos proprietários de áreas privadas invadidas – de fato, um bom número de tais áreas parecem pertencer a uma só companhia – parecem estar, de alguma forma, resignados com a perspectiva de desapropriação e indenização. A maioria das ações legais existentes estão pendentes há muito tempo, enquanto poucas novas ações têm sido propostas recentemente. Todas elas estão fadadas a serem encerradas com alguma forma de compromisso, especialmente considerando-se que o tempo e a mudança na ordem jurídica têm melhorado a situação legal dos favelados: com a aprovação formal de novos direitos sociais, a cada dia há mais escopo e novos argumentos para uma defesa judicial razoável de seus interesses.<sup>(14)</sup> Já há algum tempo não têm havido quaisquer referências aos proprietários originais na maioria dos documentos oficiais, leis e mesmo na cobertura jornalística dos eventos; parece que há um consenso coletivo de que, ao invés de recuperarem suas terras, eles vão ter de aceitar alguma forma de indenização financeira.

(14) *Analisando alguns estudos de casos nas favelas do Recife no começo da década de 80, e por conseguinte ainda durante os primeiros anos da transição democrática no Brasil, Santos mostrou como, devido a sua posição legal extremamente frágil naquele momento nas suas lutas contra proprietários e contra o Estado para permanecerem na terra, os favelados tinham de combinar argumentos jurídicos e sócio-políticos, isto é, eles tinham de conferir um caráter sócio-político mais amplo às suas demandas antes de procederem a “tomada do Direito” (Santos, 1992).*

Ironicamente, os promotores imobiliários podem até vir a ser beneficiados pelos possíveis efeitos da regularização de favelas, já que as áreas podem subseqüentemente (inevitavelmente?) vir a ser tomadas pelo processo de especulação e se sujeitarem a projetos de “reurbanização” – que finalmente conseguiriam expulsar a população pobre das áreas centrais.

A resistência ao PROFAVELA deve talvez ser atribuída à poderosa, embora ainda pouca compreendida, ação ideológica do conceito mágico envolvido – propriedade –, que tem sempre provocado toda sorte de medos sem fundamento, atitudes defensivas e gestos irracionais.

Embora o jargão ideológico-legal no Brasil ainda se refira a um conceito singular de “propriedade”, na verdade a legislação em vigor tem tratado diferentemente as várias situações sociais distintas que constituem formas diversas de direitos de propriedade, assim produzindo diversos efeitos legais e conseqüências sociais. A postura liberal que prevalece há muito quanto à propriedade urbana difere radicalmente no caráter intervencionista do tratamento dado a várias outras formas de direitos de propriedade (Fernandes, 1987).

O conceito homogêneo e estático de propriedade privada incorporado no Código Civil ignora a dinâmica dos processos sociais gerados pelas relações de propriedade, bem como seu caráter essencialmente político. Embora enganador, bem como ideologicamente eficaz, tal conceito, na verdade, tem sido qualificado pelos preceitos constitucionais e legais que têm estabelecido profundas distinções no tratamento das diferentes relações de propriedade. Enquanto isso, tanto as decisões judiciais quanto as políticas oficiais têm usado de maneiras diferentes a vaga noção constitucional da “função social da propriedade”.<sup>(15)</sup>

(15) *Analisando o caso mexicano, Azuela mostrou em detalhe como o direito de propriedade é diferenciado internamente, dependendo de quem seja o proprietário envolvido, bem como funciona diferentemente externamente, e produz significados distintos, dependendo das condições concretas da realidade sócio-política; o Direito não apenas reflete tais condições que estão sempre mudando, mas também influencia diretamente, e mesmo constitui parcialmente, os processos sociais (Azuela, 1978, 1989).*

Também com relação à propriedade da terra urbana, embora no todo o marco teórico jurídico tenha sido liberal, tem havido no Brasil um tratamento diferencial das diversas relações sociais estabelecidas

em torno do uso, ocupação e desenvolvimento da terra urbana, incluindo aquelas que envolvem algum grau de ilegalidade – tais como os loteamentos “irregulares” ou “clandestinos”. Em todos esses casos, entretanto, as leis e decisões judiciais têm refletido em alguma medida, bem como parcialmente determinado, aquilo que Azuela chamou de diferentes “formas de legitimação” do controle sobre a terra urbana que são socialmente produzidas. Assim, elas têm conferido algum grau, ou pelo menos uma aparência, de legitimidade aos processos pelos quais agentes sociais dominam o acesso à terra. Este processo político-jurídico de legitimação, entretanto, não tem necessariamente correspondido às formas concretas de apropriação da terra (Azuela, 1987, 1989).

Quando se trata do caso de invasões, aquela hipótese radical de ilegalidade na qual a terra foi ocupada sem – ou mesmo contra – qualquer evidência que seja da vontade do proprietário, tem sido particularmente difícil para o Estado (e para a legislação) definir uma fórmula de compromisso que permita a legitimação da apropriação direta da terra. O problema continua sendo como tornar uma situação de fato em uma forma legal socialmente aceitável de propriedade da terra, assim refletindo o processo social correspondente.

Uma vez que o principal pilar do sistema sócio-econômico está claramente em jogo, sem qualquer máscara ideológica enganadora, o Estado tem de ser extremamente cuidadoso com as conseqüências materiais e simbólicas de sua ação quanto à regularização de áreas invadidas. Na maioria das experiências já estudadas de legalização de áreas invadidas, no Brasil como em outros Países em desenvolvimento, um longo período separa o começo do processo da plena regularização das áreas. Nesses períodos, as autoridades públicas têm gradualmente de formular a mencionada “forma de legitimação” social necessária. Em termos jurídicos, a maioria de tais experiências têm sido baseada no princípio fundamental de que somente através do exercício dos direitos de propriedade dos proprietários de terra anteriores (como, por exemplo, pela venda de uma área invadida a seus ocupantes), ou mais freqüentemente através do poder do Estado para desapropriá-los, poderiam ser as posses de terras existentes legitimadas.

Na maioria dos casos, por conseqüência, a legalização de favelas tem sido baseada na desapropriação da terra, com as autoridades públicas indenizando financeiramente os proprietários anteriores, de tal forma que fique claro que os invasores não tinham quaisquer direitos pró-

prios. Essa também foi a razão pela qual a legislação do PROFAVELA inicialmente estipulou que os lotes deveriam ser *vendidos* uma vez que fossem regularizados, ignorando o fato de que o decurso do tempo tinha certamente dado à maioria dos favelados alguns direitos sobre a terra.

Pela mesma razão, é pouco provável que o direito de usucapião, recentemente modificado, vá ser plenamente aplicado pelas autoridades públicas para a legalização de favelas, quando for o caso. Mais certamente, os executores de tais programas vão acabar por pagar indenização aos proprietários anteriores, pois ao desapropriar a terra, ao invés de reconhecer os direitos dos favelados a ela, “o governo reafirma e suprime a propriedade em um ato só” (Azuela, 1989, p.105). Do ponto-de-vista dos favelados, entretanto, a desapropriação significa negar-lhes “direitos que, de acordo com o Código Civil, eles têm como possuidores de boa-fé com o curso do tempo” (Azuela, 1989, p. 105).

## 6. O papel da legislação

Outro ponto interessante é: até que ponto o enfraquecimento das mobilização nas favelas pode ser realmente atribuído à aprovação da legislação do PROFAVELA, e que outros riscos ela poderia envolver?

Por causa da complexidade do processo de regularização, a implantação do PROFAVELA tem necessariamente de ser controlada pelo Estado, e a legislação não é auto-executável. Ela não requer qualquer legislação complementar, mas implica em uma série de ações administrativas que têm de ser tomadas pelas autoridades locais.

Entretanto, o fato de que muito pouco tem sido feito em termos de conferir direitos de propriedade dez anos mais tarde, parece provar a visão de alguns analistas políticos de que, quando da aprovação da legislação, as autoridades públicas não tinham um interesse real na sua implantação. Ao contrário, a aprovação da lei somente teria sido possível porque os vereadores locais eram totalmente céticos quanto às possibilidades de sua implantação real (Afonso & Azevedo, 1987).

De acordo com tal interpretação, a legislação foi aprovada como resultado de um pacto frágil entre o governo, a liderança de favelas e a Pastoral de Favelas, nos momentos finais do mandato do Prefeito – quando o partido de oposição era cotado para ganhar as próximas elei-

ções – em cujo processo a participação de planejadores urbanos solidários com a causa foi fundamental. Entretanto, o legislativo local e os administradores nunca, realmente, teriam acreditado que a legislação seria plenamente implantada.

Neste contexto, a implantação do PROFAVELA deve ser vista como um outro capítulo da mesma luta, embora renovada, e não mais como uma questão legal – mas sim como uma ampla questão política. Entretanto, em face da falta de disposição política do Estado para implantar a legislação, e a aparente falta de força dos grupos sociais mais interessados para garantir a sua implantação, a lei pode muito facilmente se tornar um instrumento ideológico poderoso. Assim, ela contribui contraditoriamente, mas dialeticamente, tanto para a neutralização das pressões sociais quanto para a legitimação da ação do Estado.

Por cerca de dez anos o Estado tem tirado ganhos políticos da mera existência do programa, especialmente nos tempos de eleições locais. O PROFAVELA definitivamente contribuiu para melhorar a imagem do governo no olhar da opinião pública, dando a ele um caráter “social” e “solidário”.

A lista das desculpas para a não-implantação da legislação pode ser infinita: necessidade de legislação complementar; necessidade de interpretação judicial; necessidade de reforma administrativa; necessidade de recursos financeiros, e assim por diante. Por outro lado, os movimentos sociais, se não estão bem organizados, podem facilmente perder sua direção e acabar por reproduzir o discurso do Estado – contra seu próprio interesse.

### 6.1 A falsa revolução

Movimentos de favelas têm sido vistos há muito como a mais “subversiva” de todas as formas de ação radical, seus moradores sendo imediatamente identificados como perigosos usurpadores de terras que desafiaram toda a ordem institucional. As favelas se tornaram enclaves sócio-geográficos urbanos, e a natureza interdependente de sua relação com a cidade “oficial” nunca foi devidamente reconhecida pelas autoridades públicas, ou pela vasta maioria da população, permitindo toda sorte de ações discriminatórias e mesmo violentas contra os favelados.

Entretanto, a história do movimento de favelas em Belo Horizonte sugere que, longe de ser revolucionária, a ação coletiva em favelas tem tido principalmente um caráter reformista, visando a integração das favelas “na sociedade de mercado, através da legalização da posse da terra” (Afonso & Azevedo, 1987, p. 136). Tanto é assim, de fato, que algumas pesquisas destacaram o fato de que o acesso ao principal direito conservador, o de propriedade, e a principal aspiração dos favelados, mais do que a provisão de bens e serviços de consumo coletivo – em alguns casos seguido pela reivindicação pela instalação de mais postos policiais, entre todas as coisas, nas áreas de favelas.

Muitas razões podem ser encontradas para uma tal reivindicação contraditória, incluindo algumas de natureza simbólica e ideológica, as quais, entretanto, têm uma dimensão muito concreta – tais como a aspiração dos favelados à segurança social e pessoal, bem como a escapar da poderosa situação de chantagem política que se fez possível devido a sua situação vulnerável. Acima de tudo, há uma esperança implícita em sua reivindicação por direitos de propriedade, a esperança de que o reconhecimento de tais direitos vá “permitir a assimilação do bairro na vida “normal” e a definitiva integração de seus habitantes no coração do resto da população” (Bonney, 1989, p. 74). Parece que, incapazes de mudar a sociedade irreversivelmente, os favelados querem pertencer a ela.<sup>(16)</sup>

*(16) O “mito da marginalidade” que tinha por muito tempo justificado todo tipo de discriminação social e perseguição política de favelados já foi demolido por diversos estudos, dentre os quais está o de Macharia, mostrando como, mesmo quando mobilizados em torno de seus temas específicos, os favelados não são necessariamente ativistas políticos “subversivos” (Macharia, 1992), bem como o de Pearlman, mostrando como os residentes nas favelas partilham dos mesmos valores “pequenos burgueses” dominantes na sociedade (Pearlman, 1976).*

É também verdade que, ignorados ou marginalizados pela ordem jurídica formal, enquanto que diariamente confrontados por ela, os favelados estabelecem uma rede intensa e complexa de relações sociais (i)legais, muitas das quais seguem seus próprios “códigos” de regras civis e comerciais (e algumas vezes criminais), especialmente no que toca à questão do uso da terra.

A legislação civil e ainda totalmente inadequada para o Brasil urbano-industrial, já que não reflete as mudanças sociais ou as profun-

das alterações em torno da terra urbana, sendo completamente alienada das necessidades da maior parte da população. Ao longo das décadas de urbanização intensiva, a legislação em vigor manteve uma distância cada vez maior da vida cotidiana. Se é verdade que certos grupos se beneficiaram desse processo, pela mesma razão a imensa população excluída do acesso à terra e do processo decisório das questões urbanas teve de criar seus próprios canais de participação e, o que é ainda mais importante, a base de uma ordem jurídica alternativa própria, uma forma da chamada “justiça informal”.<sup>(17)</sup>

*(17) O fenômeno da “justiça informal” e o desenvolvimento de um “sistema jurídico interno” nas favelas brasileiras durante os anos mais opressivos do regime militar foram o objeto de um estudo muito conhecido de Santos, que mostrou como uma variedade de disputas “intra-classes” entre os residentes foram regradas pelos presidentes das associações de bairros existentes através de processos “jurídicos” informais e não-oficiais (Santos, 1977).*

Entretanto, como foi salientado por Azuela, mesmo os padrões de ilegalidade são de alguma forma paradoxalmente determinados pelo sistema jurídico oficial, já que, visando a serem aceitas como legítimas, as regras não-oficiais incorporam, e são estruturadas em torno de, os princípios jurídicos fundamentais em vigor: “as práticas sociais na formação dos assentamentos de baixa renda não apenas descumprem a legislação e outros tipos de regras gerais que são produzidas pelos mecanismos do Estado; as formas de legitimação que surgem dessas práticas são também uma substituição do direito estatal na medida em que cumprem o papel de um sistema jurídico em situações “normais”, isto é, o papel de legitimação e reprodução das relações sociais (Azuela, 1987, p. 524).

Devido a este conflito dialético entre a ordem jurídica e a informal, isto é, entre situações reconhecidas pelo direito estatal e aquelas que foram legitimadas pelas lutas populares, mesmo o imaginário cultural brasileiro se modificou parcialmente, gradualmente incorporando novos elementos ao conceito tradicional de propriedade privada, principalmente a idéia da função social da propriedade.

Talvez a mais importante de tais lutas populares, o movimento de favelas ao longo do século, junto com as mudanças mais amplas no cenário político do País, acabou por conferir legitimidade ao que há

muito tinha sido desconsiderado como uma reivindicação marginal, isto é, aquela pelo direito de posse. O reconhecimento de tal direito pela ordem jurídica formal, como aconteceu através da legislação do PROFAVELA entre outras, não mais poderia ser adiado – ou a essência mesma da ordem jurídica seria exposta como ilegítima.

Tal legislação pode ter promovido a única “revolução” que aconteceu no Brasil – afinal de contas, ela conferiu o direito de propriedade a usurpadores de terras – mas, paradoxalmente, o que parece inicialmente ser uma subversão integral do sistema capitalista tem tido uma função política muito sutil, mas fundamental. Em breve, a aprovação do PROFAVELA pode ser considerada como um desenvolvimento progressista da ordem jurídica no sentido da promoção da justiça social, tendo contribuído para a constituição do que Herkenhoff chamou de uma “nova ética” do capitalismo brasileiro no que toca às questões da propriedade e do uso do solo (Herkenhoff, 1981). Entretanto, ao fazê-lo, ela também contribuiu para a manutenção e legitimação do sistema social em vigor – mesmo se dentro de condições redefinidas – incluindo a reprodução e difusão de valores ideológicos dominantes referentes ao direito de propriedade privada.

A presente situação é confortável, pelo menos no curto prazo, tanto para o Estado quanto para os vários interesses conservadores que têm fortemente se oposto à implantação do programa. Existe um risco de que ele se torne outro instrumento retórico do discurso do governo, no que toca à atribuição dos títulos de propriedade. O movimento de favelas, ou o que resta dele, precisa agora lidar com o problema de que ele tem de lutar pela implementação da legislação com ainda mais vigor do que lutou pela sua elaboração e aprovação.

Pelo menos pelo momento, somente a revitalização da ação coletiva nas favelas pode conseguir levar à implantação do PROFAVELA.

## 7. Conclusões

Na véspera de seu centenário, Belo Horizonte ainda tem de encontrar uma solução para o “problema” das favelas. Longe de ter sido resolvida, a situação piorou: além do aumento nas taxas da densidade de ocupação nas favelas tradicionais, novas favelas têm sido formadas na periferia da cidade. Áreas públicas e privadas têm sido invadidas



diariamente, principalmente nas cidades vizinhas que constituem a Região Metropolitana de Belo Horizonte, onde o controle legal do desenvolvimento urbano em vigor não tem sido tão estrito quanto aquele aplicável às áreas centrais.

Em que pese a realização, pelo governo, de algumas obras de urbanização básicas nas principais favelas, ainda que insuficientes, junto com a provisão de alguns bens e serviços de consumo coletivo, a ação do Estado ainda não conseguiu promover a prometida integração dessas áreas dentro do contexto sócio-espacial urbano mais amplo de Belo Horizonte. Ao contrário, a falta de ação efetiva tem provocado um aumento da segregação social e da discriminação contra os favelados (Guimarães, 1992).

Na verdade, as favelas existentes têm testemunhado “a emergência de estratégias de sobrevivência estruturadas em torno da chamada economia submersa que incluem tudo, do tráfico de drogas ao pequeno crime, às atividades industriais, comerciais e de serviços ligadas ao mercado local”, algumas das quais têm sido estruturadas em torno das relações com o Estado e programas sociais (Cunha, 1991, p. 17).

A desmobilização atual da organização coletiva nas favelas e a crise de lideranças dos favelados levaram progressivamente a uma perigosa “redefinição dos padrões de agregação de interesses”, culminando em “situações que mesmo as experientes lideranças de favelas não têm sido capazes de controlar” (Cunha, 1991) – como por exemplo, a crescente influência de gangues e organizações paramilitares na linha das mais sofisticadas que já operam no Rio de Janeiro.

Mais do que nunca, políticas públicas têm de ser urgentemente formuladas para impedir a “confrontação provável entre favelados, marginais e a população como um todo” (Guimarães, 1992, p. 11). As favelas correm o risco de se tornarem cada vez mais áreas interdidas ao acesso, e os padrões de “justiça informal” adotados por seus moradores podem vir a se opor à ordem jurídica formal em muitos aspectos.

Cheio de boas intenções, o novo Plano Diretor de Belo Horizonte mais uma vez reconhece que soluções específicas e diretas para a questão das favelas têm de ser oferecidas pelo governo local dentro do contexto de uma ampla política habitacional para o Município, especialmente por meio de programas de subsídios. Entretanto, o projeto veiculando esta proposta foi na verdade rejeitado na primeira discussão na Câmara local, indicando que não há uma real intenção política de pro-

mover maiores mudanças no atual padrão de intervenção estatal, incluindo suas prioridades de investimento financeiro, no processo social de produção do espaço urbano na cidade.

De qualquer forma, a experiência passada já mostrou que a mera aprovação da legislação não garante o seu cumprimento, de tal forma que, se a legalização de sua ocupação é fundamental para eles, são os favelados que devem redefinir seus meios de ação coletiva para que ela seja implementada. Eles lutaram muito pela lei, e agora precisam continuar lutando para vê-la materializada. Eles têm de ter em mente que podem até vir a sofrer com uma reação de intolerância social devido à crescente tensão entre eles e o resto da população, a qual pode resultar em o governo tentar retomar suas políticas de remoção e despejo com o argumento da necessidade de reprimir a violência urbana.

Paradoxalmente, entretanto, ao deixar de agir o Estado pode também estar fomentando uma situação social perigosa que pode escapar de seus mecanismos ideológicos e institucionais tradicionais de coerção e controle. Como foi dito acima, longe de serem revolucionários, os movimentos de favelas em Belo Horizonte têm tido principalmente um caráter reformista: eles têm visado a integração social. De várias formas, o Estado tem conseguido manter as favelas e os movimentos de favelados sob um controle razoável, bem como legitimar sua própria ação em alguma medida, mais recentemente ao prometer – porém sem cumprir – o tão clamado acesso aos direitos de propriedade. Como resultado, a mobilização nas favelas parece ter chegado a um impasse.

Entretanto, a crise na liderança dos favelados que se seguiu a tal desmobilização pode ter deixado não os favelados, mas também o Estado, sem seu principal interlocutor no processo de negociação (e controle). A história política contraditória das favelas tem mostrado que o Estado não deve tomar o atual pacto de legitimação existente, ainda que precário, por garantido: a pressão pela sobrevivência cotidiana torna os favelados em agentes políticos pouco altamente incertos, “não facilmente usados como peões políticos, e pressão de qualquer lado quase certamente será contraprodutiva” (Macharia, 1992, p. 236).

Por outro lado, praticamente excluídas da ordem formal, a vida nas favelas continua e novas formas de liderança, regras, alianças e formas de ação coletiva têm sido estabelecidas em torno de outras questões que não a da propriedade – mas desta vez fora do alcance da ação do Estado. Terá o feitiço virado contra o feiticeiro?

## 8. Bibliografia

- AFONSO, M.R. & Azevedo, S. de (1987), "Cidade, Poder Público e Movimento de Favelados", in Pompermayer, M.J. (ed.), *Movimentos Sociais em Minas Gerais – Emergência e Perspectivas*, Editora da UFMG, Belo Horizonte.
- AZUELA, A. (see Cueva, A.A. de la)
- BONNEFOY, A. (1989), "Droit, Propriete Fonciere et Quartiers Populaires: Caracas", *Cahier des Ameriques Latines*, 8, pp. 73-87.
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988), Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília.
- CUEVA, A.A. de la (1987), "Low income settlements and the law in Mexico City", *International Journal of Urban and Regional Research*, 11, pp. 522-42.
- (1989), *La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho*, El Colegio de Mexico, Mexico City.
- CUNHA, F.S. (1991), "New trends in organization and social life in Brazilian favelas", paper given at the Eight Urban Change and Conflict Conference, Lancaster University.
- FALCÃO, J. de A. (1979), "Lawyers in Brazil: Ideals and Praxis", *International Journal of the Sociology of Law*, 7, pp. 355-75.
- (1984), "Justiça Social e Justiça Legal: Conflito de Propriedade no Recife", in Falcao, J. de A. (ed.), *Conflito de Direito de Propriedade – Invasões Urbanas*, Forense, Rio de Janeiro.
- FERNANDES, E. (1987), "Direito Urbano", *Revista de Direito Público*, 80, pp. 32-49.
- (1991), "Urban Law and Urban Change: an analysis of the Brazilian case", paper given at the Eight Urban Change and Conflict Conference, Lancaster University.
- (1992), "Law, Politics and Environmental Protection in Brazil", 4 *Journal of Environmental Law*, pp. 41-56.
- GUIMARÃES, B. M. (1992) "Las 'favelas' en Belo Horizonte y la accion del gobierno: tendencias y desafios", paper given at the Fifth International Research Conference on Housing, Universite du Quebec a Montreal, Canada.
- HERKENHOFF, P.E. (1981), "Questões Anteriores ao Direito Urbano", in Pessoa, A. (ed.), *Direito do Urbanismo – Uma visão sócio-jurídica*, IBAM, Rio de Janeiro.

- KOWARICK, L. (ed.) (1988), *As Lutas Sociais e a Cidade*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- MACHARIA, K. (1992), "Slum clearance and the informal economy in Nairobi", *The Journal of Modern African Studies*, 30, pp. 221-36.
- MCAUSLAN, P. (1985), *Urban land and shelter for the poor*, Earthscan, London.
- PERLMAN, J. (1976), *The Myth of Marginality: urban poverty and politics in Rio de Janeiro*, University of California Press, Berkeley.
- PESSOA, A. (1984), "O Uso do Solo em Conflito", in Falcao, J. de A. (ed.) *Conflito de Direito de Propriedade – Invasões Urbanas*, Forense, Rio de Janeiro.
- PORTES, A. (1989), "Latin American Urbanization During the Years of the Crisis", *Latin American Research Review*, 24, pp. 7-44.
- SAFA, H.I. (1987), "Urbanization, the Informal Economy and State Policy in Latin America", in Smith, M.P. and Feagin, J.R. (eds.), *The Capitalist City*, Basil Blackwell, Oxford.
- SANTOS, B. de S. (1977), "The Law of the Oppressed: The Construction and Reconstruction of Legality in Pasargada Law", *Law and Society Review*, 12, pp. 5-126.
- (1992), "Law, State and Urban Struggles in Recife, Brazil", *Social & Legal Studies*, 1, pp. 235-55.
- Secretaria Municipal de Planejamento (1991), *Projeto de Plano Diretor de Belo Horizonte*, PBH, Belo Horizonte.
- SOMARRIBA, M.M.G. & Afonso, M.R. (1987), "Movimentos Urbanos e Estado: novas tendências", in Pompermayer, M.J. (ed.), *Movimentos Sociais em Minas Gerais – Emergência e Perspectivas*, Editora da UFMG, Belo Horizonte.
- SOMARRIBA, M.M.G. et al (1984), *Lutas Urbanas em Belo Horizonte*, Vozes, Petrópolis.
- VALLADARES, L. do P. (1988), "Urban Sociology in Brazil: a research report", *International Journal of Urban and Regional Research*, 12, pp. 285-302.

na que sentó bases tan profundas que no ha habido prácticamente innovaciones legislativas. Su fundación tuvo la marca del compromiso establecido con la revolución de 1930: las masas llegaron al poder sin autodeterminación, subordinadas a un Estado proteccionista y populista y las élites realizaron un viraje sin perder su lugar. Es decir, todo cambió para que nada cambiara.

Entender el éxito económico y político de este pacto territorial es fundamental para poder analizarlo. Creando estándares «más pequeños» o simplificados para los pobres, refuerza la lógica de las regulaciones urbanas, lo cual está basado en un tipo de inversión homogénea y altamente concentrada. Democratizar los mercados de tierras y consecuentemente, la ciudad, significa reabordar el orden legal urbano no sólo tomando en consideración el funcionamiento real de los mercados de tierra, sino también el complejo tema de la ciudadanía y del acceso al poder.

#### Referencias bibliográficas

- AZUELA, Antonio (1989): *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México, El Colegio de México.
- CLICHEVSKY, Nora (coord.) (1990): *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, s.l., IIED/Grupo Editor Latinoamericano.
- COELHO, Fábio Ulhoa (1992): *Direito e poder*. São Paulo, Saravia.
- CONIFF, Michael (1981): *Urban Politics in Brazil. The Rise of Populism 1925-1935*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- DOWALL, D. E. (1991): *Evaluación del mercado de tierras: un nuevo instrumento para la administración urbana*. Programa de Gestión Urbana/PNUD/World Bank.
- FALCÃO, Joaquim de Arruda (coord.) (1984): *Conflito de direito de propriedade*. Rio de Janeiro, Forense.
- GOMES, Ângela de Castro (1988): *A invenção do trabalhismo*. São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ.
- HALL, Michael (1969): *The Origins of Mass Immigration in Brazil 1711-1914*. PhD Thesis, Political Sciences, Columbia University.
- KOWARICK, Lúcio (1988): *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo, Paz e Terra/UNRISD.
- LE BRIS, Emile (1991): *Contribution à la connaissance d'un droit foncier intermédiaire dans les villes d'Afrique de l'Ouest*. ORSTOM/Ministère de la Recherche et de la Technologie.

- MARICATO, Ermínia (ed.) (1979): *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-ômega.
- MASSIAH, G. y TRIBILLON, J. F. (1988): *Villes en développement*. Paris, La Decouverte.
- MAUSS, Marcel (1974): «Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão de trocas nas sociedades arcaicas», en: *Sociologia e antropologia*. São Paulo, EPU.
- PANIZZI, Wrana Maria (1989): «Entre cidade e estado, a propriedade e seus direitos», en *Espaço e debate*, núm..26.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio y HALL, Michael (1981): *A classe trabalhadora no Brasil*. Documentos, vol. II, São Paulo, Brasiliense.
- ROLNIK, Raquel, SOMECK, Nadia y KOWARICK, Lúcio (eds.) (1990): *São Paulo crise e mudança*. São Paulo, Brasiliense.
- SAHLINS, Marshall (1965): «On the Sociology of Primitive Exchange», en BENTON, Michael (ed.), *The Relevance of Models for Social Anthropology*. London, Tavistock Publications.
- SALES, Tereza (1994): «Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira», en *Revista brasileira de Ciências Sociais*, ano 9, no. 25, ANPOCS, junho.
- SANTOS, Boaventura de Souza (1991): *Estado, derecho y luchas sociales*. Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- SMOLKA, Martim O. (1994): «Problematizando a intervenção urbana: falácias, desafios e constrangimentos», en *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano VIII, no. 1, abril.
- TRIVELLI, Pablo (1986): «Access to Land by the Urban Poor: An Overview of the Latin American Experience», en *Land Use Policy*, no. 3.
- VALLADARES, Lícia (ed.) (1983): *Repensando a habitação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- VAN HUYCK, Alfred P. (1987): *Land Management in the Context of National Urban Strategies*. Document presented to Land Policy and Land Use Training for Developing Countries, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.
- WEFFORT, Francisco (1978): *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.