



Raquel Rolnik

GUERRA DOS LUGARES

A colonização da terra e da moradia na era das finanças



© Raquel Rolnik, 2015
© desta edição, Boitempo Editorial, 2015

Coordenação editorial Ivana Jinkings
Edição Isabella Marcatti
Assistência editorial Thaisa Burani
Coordenação de produção Livia Campos
Preparação André Albert
Revisão Frederico Ventura
Capa
Diagramação Antonio Kehl

Equipe de apoio

Allan Jones, Ana Yumi Kajiki, Artur Renzo, Bibiana Leme, Elaine Ramos, Giselle Porto, Ivam Oliveira, Kim Doria, Leonardo Fabri, Marlene Baptista, Maurício Barbosa, Renato Soares, Thaís Barros, Tulio Candiotto

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

R66g

Rolnik, Raquel
Guerra dos lugares : a colonização da terra e da moradia na era
das finanças /Raquel Rolnik. - 1. ed. - São Paulo : Boitempo, 2015.

ISBN 978-85-7559-460-5

1. Mercado imobiliário. 2. Planejamento urbano. 3. Política
habitacional. I. Título.

15-27541

CDD: 333.333

CDU: 332.72

É vedada a reprodução de qualquer parte deste livro sem a expressa autorização da editora.

Este livro atende às normas do acordo ortográfico, em vigor desde janeiro de 2009.

1ª edição: dezembro de 2015

BOITEMPO EDITORIAL
Jinkings Editores Associados Ltda.
Rua Pereira Leite, 373
05442-000 São Paulo SP
Tel./fax: (11) 3875-7250 / 3875-7285
editor@boitempoeditorial.com.br
www.boitempoeditorial.com.br | www.blogdaboitempo.com.br
www.facebook.com/boitempo | www.twitter.com/editoraboitempo
www.youtube.com/imprensa.boitempo

*Aos mestres Gabriel Bolaffi, Lúcio
Kowarick, Warren Dean e David Harvey.*

*A Eugênia e Teresa, as duas pontas
do laço de força e amor que nos une.*

Sumário

Apresentação.....	9
1 Financeirização global da moradia	19
Introdução	21
1 A passagem da dívida dos Estados para os indivíduos e famílias: o sistema de hipotecas	35
2 A exportação do modelo.....	79
3 As medidas pós-crise: mais do mesmo?	103
4 O modelo de subsídios à demanda.....	111
5 Microfinanciamento: a última fronteira, ou como tornar a favela financiável	129
2 Os sem-lugar ou a crise global de insegurança da posse.....	141
Introdução	143
1 <i>From enclosures to foreclosures</i> : do exército de reserva à reserva de terras na era da financeirização	155
2 Informal, ilegal, ambíguo: a construção da transitoriedade permanente....	169
3 A propriedade privada, os contratos e a linguagem globalizada das finanças	195
4 <i>Unlock land values</i> – insegurança da posse na era dos grandes projetos ...	221
3 Financeirização nos trópicos: moradia e cidade no Brasil emergente	255
Introdução	257
1 Minha Casa Minha Vida e financeirização da moradia no Brasil	281
2 Na fronteira da expansão do complexo imobiliário-financeiro	317
3 O velho e o novo na política urbana brasileira.....	367
Notas finais – porosidades, resistências e a quebra do consenso	369
Agradecimentos	381
Referências bibliográficas.....	389

O microfinanciamento parece ser a nova fronteira *subprime* do capitalismo, na qual o capital destinado a promover o desenvolvimento e o capital financeiro fundem-se e colaboram de tal forma que novos sujeitos do desenvolvimento são identificados e novos territórios de investimento são abertos e consolidados. Assim como o *subprime* do mercado hipotecário norte-americano e as hipotecas “criativas” da Espanha, o microfinanciamento transforma territórios e populações estigmatizadas – por raça, classe, gênero e forma de posse – em objeto de colonização e exploração financeira, em nome da inclusão.

Segundo Ananya Roy, a lógica do *subprime* é a mesma do microfinanciamento,

na medida em que ele permite o acesso ao crédito por parte dos pobres, mas em termos significativamente diferentes daqueles usufruídos pelos consumidores *prime* – sejam as altas taxas de juros do Compartamos, seja a disciplina rigorosa aprovada pelo Banco Grameen. Em outras palavras, o *subprime* marca os limites da democratização do capital.⁴⁶

Dessa forma, o microfinanciamento marca a expansão do capital na direção de sua última fronteira urbana: as favelas da periferia do capitalismo, fim de linha de uma longa estratégia de desconstrução da moradia como direito e de sua transformação em ativo financeiro. Em nome do combate à pobreza.

⁴⁶ Ananya Roy, *Poverty Capital*, cit., p. 218.

2 Os sem-lugar ou a crise global de insegurança da posse

2

Informal, ilegal, ambíguo: a construção da transitoriedade permanente

Meu nome é Flávia. Moro no Rio de Janeiro, a cidade mais linda do mundo. Tenho hoje 17 anos, enquanto fecho este diário, e sou uma invasora [...]. Eu tinha nove anos na época em que isso aconteceu e estava dentro de casa, a duzentos metros do campo de batalha. Mas dá para contar esta história, repetida nas conversas de varanda por meu tio e meu avô. [...] Os soldados atravessaram a trilha íngreme e escorregadia em fila indiana. Eram policiais do batalhão de choque, usavam capacetes, bastões, escudos, tinham bombas de gás lacrimogêneo e efeito moral e, claro, armas de fogo. A resistência tinha fechado os antigos portões de ferro maciço com correntes e cadeados, feito barricadas com troncos de árvores em todas as entradas. [...] Ao se aproximarem da entrada, os policiais se defrontaram com uma parede humana, braço enganchado com braço, fileira atrás de fileira, bloqueando todo o espaço entre o rio e barranco. [...] O pelotão entrou em forma e marchou até a barreira, batendo com os bastões nos escudos: então, como ninguém arredou pé, eles pararam cara a cara com a fileira da frente. Os soldados rosnavam “vai ser Carandiru”¹ [...]. À sua frente, umas duzentas pessoas: homens, mulheres, jovens, adultos, velhinhos e velhinhas, brancos, pretos, pardos, nenhuma arma, ninguém ameaçador. Ninguém saindo do lugar. Alguém entoou o hino nacional, logo todos cantavam. [...] Não eram bandidos, não eram inimigos: era gente. Ordem é ordem e é para ser cumprida. Os soldados deram o aviso: agora nós vamos entrar. No meio do povo, muita gente passou a rezar. E continuou no mesmo lugar. Então, como

¹ “Massacre do Carandiru” é como ficou conhecida a chacina, em outubro de 1992, de 111 detentos do Pavilhão 9 da Casa de Detenção de São Paulo, popularmente conhecida pelo nome do bairro onde se localizava, Carandiru. Na ocasião, a Polícia Militar invadiu o local para reprimir um tumulto iniciado por uma briga entre presos.

uma cunha apontada para um ponto escolhido na muralha humana, o pelotão arremeteu. As barreiras quebradas, começou a batalha. Os bastões giravam e batiam, pessoas corriam para todos os lados. [...] Uma senhorinha de uns sessenta anos caiu no chão e desmaiou, o sangue jorrando da cabeça [...], um soldado tomou uma voadora no peito e saiu rolando, o capacete foi parar no rio. No meio da poeira, pessoas caíam e se levantavam [...], fugiam e depois voltavam se não estivessem muito machucadas. [...] Um dos rapazes que havia formado a barreira se escondeu entre as árvores, com uma pedra em cada mão; quando os soldados viessem, ele tacava uma, depois outra, então sumia no mato, pelo menos uma cabeça ele havia de quebrar. Então, quase instantaneamente, tudo acabou. Havia chegado no local dois parlamentares, um advogado tinha ligado para o promotor, veio ordem para suspender a ação. Os soldados se reagruparam, a poeira abaixou. Os mais feridos foram saindo, uma ambulância estava estacionada do lado de fora, removeram a barricada, abriram o portão. A vitória era da resistência, apesar do massacre, o alvo tinha sido protegido [...].

Meu tataravô veio pra cá no comecinho do século passado, quando o Horto não tinha nada, era só mato e charco. Depois dele, meu bisavô e meu avô, já nascidos aqui, também trabalharam no IBDF*, no Ibama e no próprio Jardim Botânico: todos eles tiveram licença para construir suas casas em terrenos próximos ao parque, onde minha família vive até hoje. [...] No tempo do meu avô, ainda era um lugar longe do resto da cidade, mas já começavam a olhar pra cá, o governador Carlos Lacerda quis fazer aqui um cemitério, já tinha nome escolhido, Santa Catarina de Siena (até bonito, né?), mas os moradores embarreiraram. No tempo da ditadura, chegou a haver um decreto doando a terra para o BNH, para a construção de um conjunto habitacional de 65 prédios, mas, com a grita dos moradores e dos funcionários do Jardim Botânico, isso não foi pra frente. A partir de 1970, as coisas começaram a se movimentar mais rápido. A Rede Globo tinha se instalado na rua Von Martius, e foi se expandindo até ocupar quase todo o quarteirão. [...] Foi construído um condomínio de casas de luxo, onde foram morar muitos globais: nos terrenos mais altos, na encosta atrás, começaram a surgir mansões de gente rica de verdade, banqueiros, grandes industriais etc. Conforme a cidade aumentava, crescia o olho no Horto [...]. Houve tentativas de expulsar as famílias dos moradores antigos, ex-funcionários, para “aproveitar melhor o terreno”. [...] O fato é que, de lá pra cá, os moradores do Horto nunca mais foram deixados em paz. [...] Tudo isso aconteceu muito antes de

* Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, órgão criado em 1967 para cuidar da política florestal e dos recursos naturais renováveis no Brasil. Em 1989, foi fundido a outros três órgãos para dar origem ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). (N. E.)

eu começar a escrever este diário, mas é preciso explicar direitinho a história, para que se possa entender essa situação, meio complicada: na verdade, eu não me tornei uma invasora. Eu já era uma invasora, antes de nascer.²

O relato de Flávia³, aqui reproduzido com seu consentimento, revela a trama complexa que define o lugar dos assentamentos populares nas cidades. Antes de mais nada, a ambiguidade, os sinais contraditórios, as leis e decretos que vão e vêm. Os moradores, que ali estavam antes da instalação de um Jardim Botânico no local, foram “incorporados” ao parque como trabalhadores, obtendo também a “licença para morar ali”. Até aqui não é possível antever nenhum ato de ilegalidade ou transgressão. No entanto, provavelmente essa “licença” foi estabelecida como uma espécie de concessão por parte do empregador – o governo federal –, supostamente “proprietário” da área, e não representou, portanto, a transferência definitiva da propriedade do local para seus moradores. Até porque nem mesmo a propriedade pública do local se encontra, hoje, plenamente registrada em nome do governo federal⁴. Em seguida, a área é disputada para outros usos, mesmo no interior da máquina governamental. Nos anos 1960, o governador do Estado da Guanabara – correspondente ao atual município do Rio de Janeiro, que havia deixado de ser capital do Brasil – queria a área para construir um cemitério. Depois a mesma área foi cobiçada para se transformar em conjunto habitacional do Banco Nacional de Habitação (BNH). Um decreto chega a doá-la para o banco, mas, por fim, não é aplicado. Em ambos os casos, a resistência dos moradores articula-se aos interesses pela preservação do parque e a expulsão não acontece. Como em outros locais semelhantes na cidade, o lugar foi crescendo com moradias de descendentes, agregados e também de locatários.

Embora as duas tentativas de expulsão tenham sido malsucedidas, permanece o “estado de indefinição” em relação à propriedade do lugar, a ponto de este ter sido objeto de uma ação de reintegração de posse em 2005, com ostensiva presença de aparato repressivo. Contra ela, novamente os moradores resistiram, dessa vez em luta campal, ora evocando a condição de cidadãos da nação (quando diante da

² F. L. J., *Diário de uma invasora* (Rio de Janeiro, Livre Expressão, 2012), p. 5-15.

³ Flávia me deu seu livro de presente, com dedicatória escrita em letras miúdas, em 3 de maio de 2013, durante evento em que, pela enésima vez, tentava defender o direito dos moradores do Horto de continuar residindo ali.

⁴ De acordo com informações obtidas junto à Secretaria do Patrimônio da União, o processo de registro da área em nome da União foi iniciado em 2012. Foi suspenso por causa de uma decisão do Tribunal de Contas da União que interrompeu o processo de regularização fundiária em favor dos moradores do Horto.

muralha militar cantavam o hino nacional), ora a justiça divina (a reza), dado que a justiça terrena já havia tomado seu lado: ordem de despejo. E “ordem é ordem!”.

De repente, a mesma justiça – terrena – interrompe a guerra. Sob a mediação política – dois parlamentares – e jurídica – um advogado e um promotor – a Justiça é acionada para suspender a ação militar. Mais uma vez, os moradores vencem a batalha, mas a guerra continua.

Em seu relato, Flávia questiona por que aquela “gente” estava sendo tratada como “bandido”, como “inimigo”. Inimigo de quem? Em seu relato, os “ricos, poderosos, globais” que haviam se instalado nas redondezas não mais toleravam sua presença em local tão valorizado pelo mercado. E o discurso ecologista e patrimonial de defesa do parque, que barrou a transformação do terreno em cemitério ou em conjunto habitacional do BNH nos anos 1960, agora é acionado para enquadrar os moradores como violadores da ordem.

Nesse relato estão presentes os ingredientes básicos que constituem este lugar: a transitoriedade permanente articulada ao estigma territorial. Apesar de ter nascido ali, assim como seu pai, avô e tataravô, Flávia é uma invasora e, portanto, uma transgressora. Mas a lei – e seu aparato – não está absolutamente ausente desse lugar. Pelo contrário: ele se constituiu de camadas de legalidade permeadas por tensões de toda ordem. Nas palavras de Vera Telles:

Nas suas configurações contemporâneas, práticas e situações instauradas no centro da vida política (e da normalidade democrática) fazem estender uma zona de indeterminação entre a lei e a não lei, terrenos de fronteiras incertas e sempre deslocantes nos quais todos e qualquer um se transformam em vida matável, *homo sacer*.⁵

Situações como essa estão longe de ser especificidade brasileira ou latino-americana. Em estudo sobre os problemas de abastecimento de água em Mumbai, na Índia, Lisa Björkman relata como um empreendimento – Shivajinagar-Baiganwadi – construído pelo município para realocar moradores durante o período do estado de emergência decretado no país por Indira Gandhi, em 1975, transformou-se em “*slum, illegal area*”. Naquele período, o governo do Estado de Maharashtra, assim como o da então chamada Bombaim, estava nas mãos do Partido do Congresso Nacional, o mesmo de Indira Gandhi. Em um esforço de modernização da cidade – e, ao mesmo tempo, como resposta para as massas

⁵ Vera da Silva Telles, *As cidades na fronteira do legal e do ilegal* (Belo Horizonte, Argvmentvm, 2010), p. 29.

que viviam em assentamentos precários –, o governo montou uma megaoperação cadastral, enumerando 1.680 bairros que estavam violando os códigos de urbanismo e as regras de adensamento do Plano Diretor de 1967. Os residentes dessas áreas (2,8 milhões de pessoas, ou quase metade da população da cidade no ano em que foi feito o cadastro, 1976) foram fotografados em frente às suas casas e para eles foi emitido um *photopass*, documento que associava determinadas famílias a determinadas casas do assentamento, garantindo “alguma forma de segurança da posse”, assim como a possibilidade de indenização em caso de demolição ou deslocamento. Neste mesmo período, o governo, empoderado pelo estado de emergência, promoveu demolições massivas de todas as casas que estavam no meio do caminho de grandes projetos de infraestrutura e renovação urbana. Foi neste contexto que uma colônia municipal para reassentados foi criada nos limites de um aterro de lixo, em 1976: Shivajinagar-Baiganwadi. Ali, os residentes dos lotes de 10 x 15 pés (cerca de 3 x 4,5 metros), agrupados em fileiras de 16 em 94 quadras, deveriam pagar uma pequena quantia mensal como “indenização” por ocupar uma terra pertencente à municipalidade. No entanto, boa parte das famílias que foi reassentada nesse “bairro” jamais viveu ali. Em primeiro lugar, a maioria tinha redes sociais e de negócios nos locais onde vivia antes de ser expulsa e, simplesmente, retornou para esses locais. Além disso, os relatos dos primeiros anos de existência do “bairro” retratavam um lugar fedorento, próximo ao depósito de lixo e a um pântano cheio de mosquitos. Por essas razões, boa parte das famílias vendeu, alugou ou simplesmente abandonou seus lotes. A história que se sucedeu – o bairro crescendo e se transformando em uma das áreas mais densas da cidade – “apagou” a memória do assentamento como bairro planejado. Hoje, esse local é uma espécie de personificação da produção “ilegal” da cidade. Nas palavras de um engenheiro da Companhia de Águas de Mumbai: “Shivajinagar é uma área ilegal, não faz parte do plano da cidade. Eles ocuparam ilegalmente e continuam a construir ilegalmente; além disso, roubam água com conexões ilegais”⁶.

Aqui também estão presentes os elementos básicos apontados no caso do Horto e da luta de seus habitantes por permanecer onde estão: territórios de definições cambiantes entre legal e ilegal, construídos a partir de pressões, mediações políticas e camadas de legalidades. Mas este caso também revela outros elementos: embora

⁶ Lisa Björkman, “Becoming a Slum: From Municipal Colony to Illegal Settlement in Liberalization-Era Mumbai”, em Gavin Shatkin (org.), *Contesting the Indian City: Global Visions and the Politics of the Local* (Oxford, Wiley-Blackwell, 2013).

o estigma territorial transforme habitantes em criminosos ou em violadores da ordem urbanística, o “crime” em questão – como em infinitos outros casos – é não obedecer ao planejamento, *locus* onde se definem as formas permitidas – ou proibidas – de organizar o espaço. Finalmente, também aparece com clareza neste caso o tema das relações de mercado. Os lotes são vendidos, comprados, alugados. Trata-se, portanto, de um potente mercado de terra e moradia dentro, mas também às margens, da cidade.

De acordo com Mike Davis,

pode haver mais de 250 mil favelas na Terra. Sozinhas, as cinco maiores metrópoles do sul da Ásia (Karachi, Mumbai, Déli, Kolkata e Daca) somam cerca de 15 mil comunidades faveladas diferentes, com um total de mais de 20 milhões de habitantes. Uma população favelada ainda maior cobre o litoral em urbanização da África ocidental, enquanto outras conurbações imensas de pobreza espalham-se pela Anatólia e pelas terras altas da Etiópia; abraçam a base dos Andes e do Himalaia; explodem para longe dos núcleos de arranha-céus da Cidade do México, de Jo-burg [Joanesburgo], Manila e São Paulo; e, claro, ladeiam as margens dos rios Amazonas, Níger, Congo, Nilo, Tigre, Ganges, Irrawaddy e Mekong.⁷

Mas os *bustees* de Kolkata, os *chawls* e *zopadpattis* de Mumbai, os *katchi abadis* de Karachi, os *kampung* de Jacarta e Surabaya, os *iskwaters* de Manila, as *shammasas* de Cartum, os *umjondolos* de Durban, os *intra-murios* de Rabat, as *bidonvilles* de Abidjan, os *baladis* do Cairo, os *gecekondus* de Ancara e Istambul, os *conventillos* de Quito, as favelas do Brasil, as *villas miseria* de Buenos Aires, os *barrios* de Caracas e as *colonias populares* da Cidade do México não são apenas nomes diferentes para a mesma configuração. Por estarem profundamente enraizados nas economias políticas locais, são configurações particulares, assim como são particulares suas trajetórias no tempo.

No entanto, podemos afirmar que têm em comum o fato de constituírem zonas de indeterminação entre legal/ilegal, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado. Tais indeterminações são os mecanismos por meio dos quais se constrói a situação de permanente transitoriedade, a existência de um vasto território de reserva, capaz de ser capturado “no momento certo”. É sobre esses mecanismos que nos debruçaremos nas seções seguintes.

⁷ Mike Davis, *Planeta favela*, cit.

Legal/ilegal: sobreposições, pluralismos e... irresoluções

Ao tratar dos assentamentos populares das cidades ao redor do mundo, a categoria “ilegal” não deve – e não pode – ser absolutizada. Em vários casos, a maioria dos habitantes vive em sistemas de posse que podem ser considerados paralegais, semilegais ou quase legais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades⁸.

Em primeiro lugar, a formação desses bairros não tem necessariamente origem numa violação da lei. Quando os futuros moradores ocupam uma terra vazia, sem consentimento de seu proprietário, estão, em princípio, violando a lei e podem estar sujeitos a punições legais por isso. Entretanto, em muitos casos, a terra pode não ter “proprietário” formal ou, ainda, ser objeto de disputa entre vários postulantes. Assim, mesmo numa situação que parece, a princípio, claramente configurada como ilegal, a presença dos ocupantes pode não ser imediatamente contestada, levando muitas vezes à consolidação da ocupação. A favela – ocupação de terra que pertence a outrem e termo escolhido pelos tradutores do livro de Mike Davis para designar esse “outro” espaço de muitos nomes – na realidade sequer representa a origem da maior parte dos assentamentos. Muito mais comuns do que a ocupação de terrenos são as distintas formas de compra ou aluguel de pedaços de terra que não foram objeto de parcelamento oficial do solo e que, em geral, nem poderiam ser aprovadas pelas normas em vigor.

Uma situação recorrente é a das terras comunais – pertencentes a grupos ou clãs – que, diante da expansão urbana, são cedidas a membros do clã ou vendidas aos pedaços para que ali construam suas casas urbanas. Essa situação é bastante comum em cidades da África Subsaariana: em vez de alocarem um “direito de uso”, procedimento utilizado para disponibilizar terra para os membros de uma tribo, os lotes são vendidos. Embora essas transações raramente sejam legais, elas são aceitas pelas redes sociais a que pertencem os agentes envolvidos⁹.

⁸ Alain Durand-Lasserve e Geoffrey Payne, *Holding On: Security of Tenure – Types, Policies, Practices and Challenges*, *background paper* preparado para o estudo sobre segurança da posse realizado pela relatora especial para o Direito à Moradia Adequada, 2012, mimeo. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SecurityTenure/Payne-Durand-Lasserve-BackgroundPaper-JAN2013.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

⁹ Jean-François Tribillon, “Afrique de l’Ouest: consolider les droits fonciers urbains populaires”, em Aitec (org.), *La Terre est à nous: Pour la fonction sociale du logement et du foncier, résistances et*

Formas comunais de posse também podem ser provisórias e servir como uma espécie de transição entre um status coletivo e formas individuais. Em cidades e periferias do Benin, por exemplo, onde os ocupantes têm apenas um acordo de compra e venda ou uma permissão temporária de ocupação, as terras são primeiro registradas em nome do Estado, que as transmite a uma associação de moradores (Association d'Intérêt Foncier) para depois, eventualmente, registrá-las como títulos individuais¹⁰.

Esse também é o caso da propriedade dos *ejidos*, terras comunais resultantes da reforma agrária mexicana. Nas periferias da Cidade do México e de outras cidades do país, essas terras foram loteadas e vendidas para moradores autoconstruírem suas casas¹¹. Tanto no caso do Benin como no do México, o direito que garante a posse comunal não permite a venda das terras, o que as impediria de ser parceladas, e estas, muitas vezes, encontram-se fora do limite considerado urbanizável pelos planos e leis de perímetro urbano.

Nessas situações, podemos falar claramente em pluralismo jurídico: o encontro, coexistência e, muitas vezes, conflito entre diferentes ordens jurídicas que operam sobre o mesmo território. Boaventura de Sousa Santos desenvolveu uma vasta pesquisa sobre o tema. De acordo com o autor:

Parto da verificação, hoje pacífica na sociologia do direito (e fundamentada em múltiplas investigações empíricas), de que, ao contrário do que pretendem a filosofia política liberal e a ciência do direito que sobre ela se constituiu, circulam na sociedade não uma, mas várias formas de direito ou modos de juridicidade. O direito oficial, estatal, que está nos códigos e é legislado pelo governo ou pelo parlamento, é apenas uma dessas formas, se bem que tendencialmente a mais importante. Essas diferentes formas variam quanto aos campos da ação social ou aos grupos sociais que regulam, quanto à sua durabilidade – que pode ir da longa duração da tradição imemorial até a efemeridade de um processo revolucionário –, quanto ao modo como previnem os conflitos individuais ou sociais e como os resolvem sempre que ocorrem, quanto aos mecanismos de reprodução da legalidade, e distribuição ou sonegação do conhecimento

alternatives (Paris: Passerelle, 2014), p. 48; Alain Durand-Lasserve e Geoffrey Payne, *Holding On: Security of Tenure*, cit.

¹⁰ Alain Durand-Lasserve e Geoffrey Payne, *Holding On: Security of Tenure*, cit.

¹¹ Antonio Azuela de la Cueva, “Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, v. 55, n. 3, jul.-set. 1993; Ann Varley, “Urbanization and Agrarian Law: The Case of Mexico City”, *Bulletin of Latin American Research*, v. 4, n. 1, 1985.

jurídico. Parto, assim, da ideia da pluralidade das ordens jurídicas, ou, de forma mais sintética e corrente, do pluralismo jurídico.¹²

A ideia de sobreposição de ordens jurídicas não se aplica apenas ao encontro do direito costumeiro com o direito estatal, situação que acabamos de descrever. Comprar, de pequenos proprietários e agricultores, pequenos lotes de terra nos limites das zonas urbanas é uma das formas mais difundidas de produção de assentamentos urbanos em várias regiões do mundo. Essas vendas normalmente são legais, já que acordos de compra e venda são feitos com testemunhas e registrados em cartórios. O comprador tem um documento que comprova a compra legal, mas, muitas vezes, o parcelamento é ilegal porque viola a legislação de zoneamento e parcelamento do solo ou porque o proprietário da gleba não demandou (ou não recebeu) um alvará para parcelar. Esse tipo de legalidade/ilegalidade é muito comum na América Latina (loteamentos irregulares ou clandestinos no Brasil) e na Ásia (colônias não autorizadas em cidades da Índia)¹³. Nesse caso, não se trata de sobreposição de ordens jurídicas distintas, mas de sobreposição de esferas distintas dentro do mesmo campo jurídico e governamental.

A legislação governamental não pode ser vista como uma massa indiferenciada e consistente de regras. O fato de que setores da ordem estatal tenham origem e residam em diferentes instituições com diferentes agendas, relacionando-se com diferentes circunscrições em distintos momentos da história, faz com que a ordem estatal seja, em si mesma, uma ordem plural¹⁴. São comuns as situações em que colidem legalidades e ilegalidades de distintas ordens, no âmbito do direito civil, urbanístico e ambiental. Assim, constitui-se um campo de indefinições amplamente mobilizado pelos moradores em suas lutas – inclusive no âmbito da Justiça – para permanecer onde estão.

No entanto, a noção de pluralismo jurídico vai além da natureza plural da juridicidade governamental e da coexistência de ordens urbanísticas distintas, como é o caso daquela entre direitos costumeiros e estatutários: tal noção constitui-se na natureza mesma das relações de ordem, autoridade e poder presentes nos bairros populares autoproduzidos.

¹² Boaventura de Sousa Santos, “Uma cartografia simbólica das representações sociais”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 24, mar. 1988.

¹³ Alain Durand-Lasserve e Geoffrey Payne, *Holding On: Security of Tenure*, cit.

¹⁴ Omar Razzaz, “Land Disputes in the Absence of Ownership Rights: Insights from Jordan”, em Edésio Fernandes e Ann Varley (orgs.), *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries* (Londres, ZED, 1998), p. 86.

As pesquisas e trabalhos de Pedro Abramo já demonstraram que, nos assentamentos populares informais, geralmente se constitui uma “autoridade local” que serve de figura mediadora dos conflitos que porventura ocorram nessas comunidades, especialmente em relação às condições contratuais que regem a ocupação dos lotes e casas por parte dos moradores. De acordo com Abramo, essas autoridades são resultado de processos históricos locais legitimadores. A legitimidade pode ser de natureza religiosa, étnica, cultural, política ou mesmo pode se dar a partir da violência e do controle pela força:

Como a literatura de antropologia econômica nos revela em muitos estudos, os mecanismos de convivência comunitária que garantem a ordem social local exigem algum tipo de forma coercitiva para restringir e controlar os comportamentos conflitivos (ou desviantes). Essas formas podem assumir a forma de uma força coercitiva coletiva passiva, representativa e/ou impositiva. No caso do mercado informal de solo, as autoridades locais servem de instituição mediadora dos conflitos contratuais e permitem que esses contratos sejam respeitados e/ou negociados entre as partes, garantindo, dessa forma, a sua manutenção intertemporal e intergeracional. Muitos estudos antropológicos sobre a forma operacional dos mercados e de organizações formais descrevem formas de coerção que não se restringem a sua dimensão coercitiva legal. Da mesma maneira, no mercado informal de solo identificamos formas e mecanismos coercitivos muito distintos, mas que servem para garantir o que podemos chamar de “pacto contratual” de mercado. A história social e política de cada assentamento constrói e desconstrói esses mecanismos coercitivos.¹⁵

Boaventura de Sousa Santos nomeia o conjunto de normas e regras que regem a gestão dos territórios nas favelas e assentamentos populares como um direito interno, não oficial e precário,

gerido, entre outros, pela associação de moradores, e aplicável à prevenção e resolução de conflitos no seio da comunidade decorrentes da luta pela habitação. Este direito não oficial – o direito de Pasárgada, como lhe poderei chamar – vigora em paralelo (ou em conflito) com o direito oficial brasileiro e é desta duplicidade jurídica que se alimenta estruturalmente a ordem jurídica de Pasárgada. Entre os dois direitos estabelece-se uma relação de pluralismo jurídico extremamente complexa, que só uma análise muito minuciosa pode revelar. Muito em geral pode dizer-se que não se trata de uma relação igualitária, já que o direito de Pasárgada é sempre e de múltiplas formas

¹⁵ Pedro Abramo, “A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes cidades latino-americanas”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, 2007.

um direito dependente em relação ao direito oficial brasileiro. Recorrendo a uma categoria da economia política, pode dizer-se que se trata de uma troca desigual de juridicidade que reflete e reproduz, a nível sociojurídico, as relações de desigualdade entre as classes cujos interesses se espelham num e noutro direito.¹⁶

Analisando pormenorizadamente os documentos utilizados para registrar os contratos de compra e venda nas favelas do Rio de Janeiro, Alex Magalhães demonstra sua validade, quer da perspectiva da ordem jurídica estatal, quer do conceito de direito desenvolvido no seio social. Remete, então, à sua utilização nos processos de regularização fundiária, assim como nos atos de partilha realizados em processos de divórcio ou de sucessão hereditária. Assim como Boaventura, afirma que não se trata de coexistência pacífica entre “direitos”, mas da desjuridicização permanente das situações jurídicas que envolvem as classes populares, refletindo e reproduzindo desigualdades de classe¹⁷.

Poderíamos parar por aqui nossa análise da dinâmica entre legalidade/ilegalidade presente nas favelas e bairros populares das cidades. Entretanto, a questão da sobreposição de direitos, conceituada aqui como pluralismo jurídico, não resolve o tema da construção da permanente transitoriedade, fundamental para a constituição contemporânea desses espaços como reservas de terra. Ao trabalhar com os bairros populares em São Paulo, James Holston indica o elemento fundamental que completa a equação: a “irresolução jurídico-burocrática”. Segundo Holston,

as periferias urbanas de São Paulo se desenvolveram, assim como a maior parte do Brasil, [...] como uma arena de conflitos por terra na qual as distinções entre ocupação legal ou ilegal são temporárias e as relações entre elas, perigosamente instáveis. Nesse contexto, a lei costuma produzir complexidades processuais e substantivas insolúveis; essa irresolução jurídico-burocrática sempre dá início a soluções extrajudiciais [...]. Dessa forma, a legislação fundiária promove conflitos, e não resoluções.¹⁸

O campo da mediação, discricionariedade e arbitragem situa-se, geralmente, no âmbito político. É sobre ele que falaremos agora.

¹⁶ Boaventura de Sousa Santos, “Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada”, em Cláudio Souto e Joaquim Falcão (orgs.), *Sociologia jurídica* (São Paulo, Pioneira, 1980).

¹⁷ Alex Ferreira Magalhães, *O direito das favelas* (Rio de Janeiro, Letra Capital/Faperj, 2013); idem, “O ‘Galo cantou’, mas não foi para os moradores das favelas: problematizando a política estadual de titulação de favelas”, *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 1, fev. 2013.

¹⁸ James Holston, *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil* (São Paulo, Companhia das Letras, 2013), p. 265-6.

Estado: soberania e exceção

Das afirmações anteriores, podemos depreender uma das mais importantes expressões da presença do Estado na formação e consolidação dos bairros populares. Embora a narrativa dominante trate esses locais como “resultados da ausência do Estado” ou territórios onde o “Estado não chega”, as idas e vindas de processos de formação, consolidação e remoção desses assentamentos têm sido – e ainda são – fortemente constituídas e permanentemente mediadas pelo Estado.

Essa presença está, antes de mais nada, na origem de muitos assentamentos situados em terras públicas, cujos moradores obtiveram, em algum momento, licenças – documentadas ou não – por parte das autoridades locais para ali se instalar. Essa situação é particularmente presente em países que promoveram processos de nacionalização em massa da terra nos anos 1960 e 1970, como é o caso de vinte dos quarenta países da África Subsaariana¹⁹. Embora vários países tenham posteriormente revertido a estatização, ainda hoje quase toda a terra na Etiópia, em Ruanda e em Moçambique, por exemplo, pertence ao Estado, que concede direitos de uso e exploração. Em Botswana, um sistema de concessão de uso de terras pertencentes ao Estado foi posto em marcha nos anos 1970 através de certificados de ocupação que mantinham a propriedade sob domínio público²⁰.

No Camboja, depois da queda do regime do Khmer Vermelho, em 1979, os que retornaram a Phnom Penh foram seletivamente autorizados a ocupar prédios vazios situados em áreas próximas a seus empregos. Os assentados recebiam permissões temporárias das autoridades para ali se estabelecerem, apesar de todas as propriedades continuarem nas mãos do Estado. Quando a disponibilidade de prédios vazios acabou, começaram a acontecer ocupações de áreas vazias na periferia, o que hoje é tratado como “ocupação ilegal”²¹.

¹⁹ Akin L. Mabogunje, *Perspective on Urban Land and Urban Management Policies in Sub-Saharan Africa* (Washington-DC, Banco Mundial, 1992). Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/12/440245/perspective-urban-land-urban-management-policies-sub-saharan-africa>>. Acesso em: 25 ago. 2015. Citado em Alain Durand-Lasserve e Geoffrey Payne, *Holding On: Security of Tenure*, cit.

²⁰ Saad Yahya, “The Certificate of Rights Story in Botswana”, em Geoffrey Payne (org.), *Land, Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor* (Londres, ITDG, 2002), citado em Alain Durand-Lasserve e Geoffrey Payne, *Holding On: Security of Tenure*, cit.

²¹ Pierre Fallavier, *Understanding Slums: The Case of Phnom Penh (A Case Study for the Global Report on Human Settlements)* (Nairóbi, UN-Habitat, 2003), citado em Alain Durand-Lasserve e Geoffrey Payne, *Holding On: Security of Tenure*, cit.

Ser portador de um direito de ocupação não necessariamente significa ter segurança da posse. Casos de remoção forçada e violenta, como o do Camboja, já comentado anteriormente, assim como o de residentes detentores de direitos de ocupação em cidades da Nigéria, revelam a discricionariedade e instabilidade destas permissões temporárias de uso, que podem ser suspensas a qualquer momento sem reparações ou compensações adequadas²².

Para além da presença como proprietário e promotor de bairros populares informais – processo com claras implicações políticas –, o Estado tem sido onipresente como principal mediador dos processos de consolidação dos assentamentos. Em contextos democráticos, em que os partidos políticos disputam o voto nesses territórios, o “desbloqueio” das impossibilidades legais/administrativas existentes para reconhecer a existência do assentamento e permitir a provisão de serviços e equipamentos transforma-se em potente moeda político-eleitoral. Esse mecanismo tem sido fundamental para manter a desigualdade e o controle da cidade pelas elites, ao mesmo tempo que reproduz mandatos políticos, constituindo vastas bases eleitorais para os partidos.

Considerando que a maior parcela dos investimentos em urbanização ocorre quando os bairros já estão ocupados e que esta demanda tem grandes dificuldades de ser atendida, a disputa pelo acesso ao investimento é acirrada e tem grande importância político-eleitoral. A condição de informalidade e/ou ilegalidade dos assentamentos gera impasses no interior dos órgãos burocráticos quanto à possibilidade de sua consolidação, abrindo espaço para que essa demanda só ocorra de forma seletiva e intermediada. Com a combinação entre o processo de urbanização da pobreza e a inserção precária desses moradores na cidade, os bens e serviços públicos que melhoram a condição de urbanidade dos bairros tornam-se uma das mais importantes demandas populares, levando a mobilizações locais relacionadas a moradia, transporte, saúde, saneamento etc.

A relação entre o sistema político-eleitoral e essas pressões é complexa. De um lado, emergem partidos cujas lideranças identificam-se com esses movimentos e trazem parte das agendas desses atores para dentro das instituições da democracia formal e do aparato estatal. Por outro, a lógica da competição político-partidária também penetra no universo dos movimentos, transformando sua cultura.

²² COHRE e Serac, *The Myth of the Abuja Master Plan: Forced Evictions as Urban Planning in Abuja, Nigeria* (Genebra/Lagos, COHRE/Serac, 2008). Disponível em: <http://abahlali.org/files/Myth_of_the_Abuja_Master_Plan.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

À esquerda ou à direita no espectro político-partidário, os partidos e políticos precisam competir pelo voto popular e, assim, de alguma maneira, relacionar-se com a demanda por inserção na cidade reivindicada tanto pela população organizada em movimentos como por aquela mais ampla e desorganizada. Foi dessa forma que os investimentos em urbanidade, assim como a tolerância, autorização ou mesmo promoção de assentamentos precários, converteram-se em um potente dispositivo eleitoral com grandes possibilidades de retorno político para seus promotores, seja sob a forma do voto popular, seja pelo acesso aos meios para o financiamento de campanhas. O território popular é, assim, permanentemente investido pelo mundo da política, que ali espera receber o prêmio por parte daqueles que, por seu intermédio, foram seletivamente beneficiados com recursos públicos²³.

O raciocínio exposto acima, desenvolvido por mim para o contexto brasileiro, tem incrível ressonância com a análise de Partha Chatterjee para o contexto indiano. Chatterjee afirma que os pobres do meio urbano não têm sido tratados como cidadãos de plenos direitos, apesar de sua demanda por infraestrutura e equipamentos urbanos ser formulada na linguagem dos direitos de cidadania. Para esse autor, porque a vida e a sobrevivência dos pobres nas cidades dependem da ocupação “ilegal” da terra e do exercício de atividades produtivas e comerciais “informais”, a estrutura formal-legal impede permanentemente a extensão de direitos formais para os moradores desses bairros, que negociam bens e direitos com o Estado através da sociedade “política” e não da sociedade “civil”. A sociedade civil seria o domínio da soberania popular que garante a igualdade de direitos – da qual está excluída a maior parte dos habitantes do mundo. Já a sociedade política fornecerá serviços através de arranjos paralegais²⁴.

Os *cut-off-dates*, que definem uma data para delimitar os moradores que podem ser reconhecidos e receber benefícios e separá-los daqueles que não podem, são um exemplo claro da diferença enunciada acima. Não é a universalidade da condição humana do morador, nem mesmo a legalidade/ilegalidade da situação de ocupação o que permite diferenciar portadores e não portadores de direitos.

²³ George Avelino Filho, “Clientelismo e política no Brasil: revisitando velhos problemas”, *Novos Estudos Cebrap*, n. 38, 1994; José Murilo de Carvalho, “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual”, *Dados*, v. 40, n. 2, 1997; Raquel Rolnik, “Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, 2009.

²⁴ Partha Chatterjee, *Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World* (Nova York, Columbia University Press, 2004), citado em Lisa Björkman, “Becoming a Slum”, cit.

Trata-se de uma negociação puramente política, discricionária, um “pacto” territorial que tem como objetivo responder a pressões de massas urbanas ao mesmo tempo que reafirma a transitoriedade e o estigma territorial.

Esse pacto territorial firmado entre as classes dominantes e os grupos sociais emergentes se baseia na manutenção de uma ordem que não se transforma para incorporar diferentes formas de ocupação do espaço, mas apenas tolera, seletivamente, exceções à regra. Ao serem reconhecidas, as exceções são “premiadas” com o direito de permanecer, com investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos. Desta forma, a maioria “clandestina” entra na política urbana devendo um favor àqueles que a julgam admissível.

A relação política estabelecida pelo pacto territorial é o que a literatura sobre a questão social tem chamado de “ideologia da doação”. Isso significa que o ato fundador da cidadania é uma relação de doação do Estado à população. A doação, mesmo que inicialmente um ato voluntário, livre e generoso, tem realmente uma dupla dimensão. Aquele que doa o faz a partir do reconhecimento de uma necessidade. Como tal, a doação tem um caráter obrigatório, um sentido de reparação. Por outra parte, o ato de doação implica também outra obrigação, aquela de receber. Cada presente só se completa com a aceitação do que é dado: quem dá o faz também por necessidade e quem recebe se comporta dessa maneira por necessidade. Como tal, receber benefícios é um direito, mas é igualmente uma responsabilidade. Por essa razão, o Estado não precisa somente dar, mas também criar uma obrigação de receber.

Finalmente, o termo que completa e confere significado à relação é *retribuição*. Aquele que recebe o presente cria um vínculo que leva a um ato de retribuição. Como tal, o poder de dar está em produzir no receptor a consciência da obrigação de retribuir como uma responsabilidade política de natureza ética. É interessante notar a diferença entre a retribuição de uma doação e o pagamento de uma dívida. A retribuição de uma doação não tem data-limite nem valor previamente definido: é um reconhecimento de uma obrigação que vai além da dimensão utilitária. O vínculo estabelecido pressupõe, no entanto, a ascendência do doador sobre o receptor, cuja condição é de devedor. Isso implica um compromisso cujo retorno não está previamente estabelecido – uma fatura sem valor nem data de vencimento definidos – e que pode ser solicitado a qualquer momento, sob distintas formas²⁵.

²⁵ Raquel Rolnik, *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo* (São Paulo, Studio Nobel, 1997).

Não vamos aqui entrar no debate sobre o que a ciência política denominou populismo ou clientelismo. Para este texto, esse debate tem pouca relevância, na medida em que representa apenas uma dentre diversas formas políticas de exercício desses pactos. O importante aqui é assinalar duas questões: a primeira refere-se ao fato de que tais pactos decorrem da força da mobilização e da pressão política dos moradores dos assentamentos, atores fundamentais neste processo. A segunda é o efeito produzido por essas formas específicas de ação do Estado sobre o território e também sobre a natureza das relações de soberania que ali se estabelecem.

É nesse sentido que Vera Telles emprega o termo “margens” para nomear esses territórios:

não se trata de um fora do Estado e da lei, lugar de anomia, desordem, estado de natureza. São espaços produzidos pelos modos como as forças da ordem operam nesses lugares, práticas que produzem as figuras do *homo sacer* em situações entrelaçadas nas circunstâncias de vida e trabalho dos que habitam esses lugares. No entanto, são também lugares em que a presença do Estado circunscreve um campo de práticas e de contracondutas, no qual os sujeitos fazem (e elaboram) a experiência da lei, da autoridade, da ordem e seu inverso, em interação com outros modos de regulação, microrregulações, poderíamos dizer, ancoradas nas condições práticas da vida social. Personagem presente nesses territórios produzidos como “margem” e, no intrincamento das relações e circuitos que aí se superpõem, ele é também parte ativa dos ordenamentos sociais que aí também vão se fazendo, nos modos sempre situados, relacionais, contextuais pelos quais os critérios de ordem e seu inverso são negociados.²⁶

Instabilidade, irresolução e temporariedade são as chaves para entender a forma como as exceções vão se construindo politicamente nas cidades, marcando indelevelmente os bairros populares pela ambiguidade da situação de “margem”.

Nas seções anteriores, abordamos de maneira genérica a forma como as leis, empregadas aqui em sentido plural, constituem esses territórios e, ao mesmo tempo, os demarcam como “ilegais”. Neste conjunto de normas, a regulação urbanística tem um papel central, na medida em que articula e define as atribuições propriamente espaciais dessa ordem. Vamos então a ela.

²⁶ Vera da Silva Telles, *As cidades na fronteira do legal e do ilegal*, cit., p. 29.

A demarcação das fronteiras entre legal e ilegal: o planejamento urbano

Em trabalho anterior sobre a cidade de São Paulo, reconstituímos a história da regulação urbanística e seus efeitos sociopolíticos na constituição de uma cidade dualizada, marcada por processos de exclusão territorial dos mais pobres²⁷.

Na literatura econômica neoclássica sobre o impacto da legislação urbana no desenvolvimento dos mercados informais da terra, prevalece a análise que relaciona a difusão da informalidade com o alto nível de exigência dos padrões da regulação urbanística. Essa literatura teve início nos anos 1960 com os trabalhos de William Alonso. Entretanto, foi na década de 1970 que se consolidou a ideia de que os preços do solo urbano e dos imóveis não dependem somente da relação entre oferta e demanda, pois também há um limite (artificial) da oferta, estabelecido pela legislação urbanística. Assim, essa perspectiva relacionou a existência de regras de uso e controle do solo urbano derivadas do planejamento urbano com o aumento dos preços de moradia nas cidades. Stephen Mayo e Shlomo Angel foram os primeiros a associar as regulamentações urbanísticas com a inelasticidade da oferta. Embora não tratassem exatamente dos mercados de terra nas cidades onde bairros em desacordo com a legislação ocupam grandes extensões, esses trabalhos foram amplamente utilizados para “explicar” um dos mecanismos que impedem o acesso dos pobres ao mercado formal de solo e moradia²⁸.

De acordo com esse ponto de vista, altos padrões e parâmetros urbanísticos provocam a elevação dos preços da terra, o que dificulta – ou impossibilita – o acesso dos pobres à moradia e ao solo urbano. A consequência é, então, o crescimento de um mercado de terra fora dos padrões, tolerado pelas autoridades municipais, já que, nas cidades onde isso ocorre, não há alternativas de moradia ou de localização de baixo custo. Finalmente, segundo a mesma concepção, uma política pública progressista deveria procurar restringir ao máximo essas exigências para possibilitar a oferta legal de moradia para os pobres por parte do mercado formal de bens imóveis²⁹.

Entretanto, se examinarmos mais de perto o funcionamento dos mercados da terra urbana e seus vínculos com a legislação urbana, o que aparece como o mais

²⁷ Raquel Rolnik, *A cidade e a lei*, cit.

²⁸ Ciro Biderman, *La informalidad en Brasil: ¿Tienen importancia las reglamentaciones sobre el uso de la tierra y la edificación?* (Cambridge-MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2008), p. 2. Disponível em: <www.lincolnst.edu/pubs/1717_La-informalidad-en-Brasil>. Acesso em: 20 nov. 2014.

²⁹ Banco Mundial, *Housing: Enabling Markets to Work* (Washington-DC, Banco Mundial, 1993).

claro fracasso da legislação urbana – a existência de mercados informais paralelos – constitui, na verdade, seu maior êxito na economia política da urbanização excludente. Em tese, o planejamento urbano e a regulação urbanística dele decorrente deveriam operar como uma espécie de molde para a cidade ideal ou desejada. Todavia, completamente construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado, especialmente os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda, a legislação urbana serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua “invasão” pelos pobres. Sua maior função – ainda mais eficaz graças à presença de mercados informais da terra – é a construção de barreiras invisíveis para conter a penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda na cidade³⁰.

Contrariamente às regras do jogo que regulam a formação dos subúrbios populares das periferias e favelas, em geral totalmente invisíveis nos mapas de zoneamento das cidades, a estruturação do espaço das elites inscreve-se de forma extremamente detalhada na legislação urbanística. Dessa forma, a legislação urbanística consagra como lei as morfologias dos produtos imobiliários ofertados na cidade e reforça a *gestalt* discriminatória da cidade. Ao contrário da cidade irregular, nos bairros exclusivos ocupados pelas elites, a principal característica das regras de planejamento é perpetuar o tipo de contrato comercial estabelecido entre as partes no momento de seu desenvolvimento imobiliário, elemento fundamental para assegurar que os investimentos substanciais ali realizados proporcionem retornos no longo prazo e minimizem os riscos de perda de valor. Por outra parte, desobedecer aos padrões e às regras é a maneira de tornar os assentamentos informais muito rentáveis: como os mercados informais de terra geralmente se desenvolvem em áreas desvalorizadas, a possibilidade de produzir densidades altíssimas – típicas dos bairros populares – constitui a maneira de aumentar a rentabilidade nessas áreas.

Para viabilizar essa alta rentabilidade, duas condições dependentes do poder concessionário do Estado são necessárias: a terra deve ser ocupada com uma intensidade e densidade de construção muito além dos padrões municipais permitidos e a expectativa de chegada de melhorias urbanas deve também estar presente. Por outro lado, a garantia de exclusividade e rentabilidade do solo são elementos centrais de um planejamento urbano que cartografa em minúcias regulatórias os

³⁰ Raquel Rolnik, “Legislación urbana y mercados informales de tierra: el vínculo perfecto”, em Edésio Fernandes (org.), *Derecho, espacio urbano y medio ambiente* (Madri, Dykinson, 2000).

produtos imobiliários de alta renda, destinando às elites as áreas urbanizadas, mais bem localizadas e dotadas de serviços, enquanto “ignora” territórios ultradensos que se desenvolvem em áreas não urbanizadas ou menos aptas à urbanização.

Mas não é apenas a lógica econômica – e de rentabilidade imobiliária – que define o “dentro” e o “fora” da lei, tal como se apresentam no planejamento urbano. Trata-se também de uma poderosa maquinaria de discriminação étnico-cultural, que define como “proibidas” formas de morar inscritas em certas práticas socioculturais. Em trabalhos anteriores³¹, procurei demonstrar como as formas de habitação coletiva desenvolvidas por afro-brasileiros em cidades do Brasil, com raízes em práticas religiosas e sociais, foram sendo estigmatizadas e proibidas pelos códigos de edificação e leis de zoneamento das cidades.

Em situações em que um grupo étnico domina um território multiétnico, as normas de planejamento – como parte dos regimes fundiários – podem se transformar em mecanismos poderosos para controlar – e, eventualmente, destituir – comunidades estabelecidas há muito tempo, em geral por minorias étnicas. Esse é o caso de Israel e sua relação com as aldeias árabes e beduínas, estabelecidas antes da criação do Estado judeu na Palestina, em 1947, no território hoje sob seu controle³². De acordo com Oren Yiftachel e Alexander Kedar, um conjunto de normas, instituições e estruturas legais foi estabelecido pelo Estado de Israel para facilitar o controle e a expansão de uma nação judaica sobre o território, construindo a dominação de uma classe étnica, o que os autores denominam de “etnocracia”³³.

O sistema institucional legal que regula o acesso à terra em Israel, vinculando-a a projetos de desenvolvimento, está estabelecido sobre três pilares: um sistema centralizado de planejamento que define o que, quando, como e onde novas construções podem ser erigidas; um sistema de administração de terras (Israel Land Administration) que controla 93% do território; e um complexo sistema legal, em que os questionamentos são admitidos, filtrados e negociados através de decisões em cortes hierarquizadas. Esse regime de gestão e planejamento de terras propiciou o acesso à moradia para um grande número de cidadãos israelenses,

³¹ Idem, *A cidade e a lei*, cit.; idem, “Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e no Rio de Janeiro”, *Revista de Estudos Afroasiáticos*, n. 17, 1989.

³² Idem, *Relatório de missão a Israel e aos Territórios Ocupados da Palestina*, A/HRC/22/46/Add.1, 2012, escrito com a colaboração de Marcelo Daher e Isabel Ricupero, parágrafo 24.

³³ Alexander Kedar e Oren Yiftachel, “Land Regime and Social Relations in Israel”, em Hernando de Soto e Francis Cheneval (orgs.), *Realizing Property Rights: Swiss Human Rights Book*, v. 1 (Zurique, Ruffer & Rub, 2006).

incluindo imigrantes judeus e refugiados de regimes antissemitas. Mas o mesmo sistema ancorou práticas discriminatórias de base étnica em relação a comunidades – aldeias e assentamentos – preexistentes na Palestina.

Algumas dessas aldeias são “reconhecidas” e têm sua possibilidade de expansão “planejada”, enquanto outras não. Ser uma comunidade não reconhecida implica invisibilidade em termos administrativos e, conseqüentemente, falta de serviços públicos na dimensão necessária. Por outro lado, se um território não é planejado, não pode se expandir nem receber novas construções. Como a pressão demográfica exige ampliação das estruturas existentes, novas construções e expansões são feitas sem permissão, o que implica sujeição a ordens de demolição e remoções sem indenização, além de multas, pagamento do custo de demolição e eventuais penalidades criminais. Pequenas cidades árabes, bairros em Jerusalém Oriental e aldeias beduínas no deserto de Neguev e na Cisjordânia são exemplos de locais onde se aplica essa política. O contraste entre a capacidade dos planejadores em estabelecer novos assentamentos judaicos e seu fracasso em expandir as aldeias e assentamentos não judaicos é evidente: desde 1948, o Estado planejou e implementou mais de setecentos novos assentamentos judaicos, enquanto nenhuma nova comunidade não judaica – à exceção de comunidades de beduínos forçadas a se urbanizar – foi implementada³⁴.

A situação dos beduínos no deserto do Neguev aponta para outros elementos da dimensão étnico-cultural dos processos de expropriação e reordenamento legal do espaço operados, no interior do território israelense, pelo planejamento. Os beduínos vivem nesse deserto há centenas de anos, com um modo de vida nômade, baseado em atividades de pastoreio. Desde 1948, a política do Estado de Israel foi a de não reconhecer a posse da terra por parte desses grupos e promover a urbanização dessas comunidades em “cidades planejadas”, com a justificativa de poder lhes prover serviços. A condição para uma família ou clã ganhar acesso a essas cidades é renunciar às demandas de reconhecimento de suas terras. A situação atual nessas cidades planejadas é de desemprego, dependência, crime e tensão social³⁵.

O modelo de planejamento adotado sem diálogo com os modos de vida e formas de ocupação tradicionais é mais uma engrenagem da máquina de despossessão e dominação etnoclassista, a mesma que podemos observar na difícil e complexa situação dos ciganos na Europa. A presença de assentamentos ciganos e de grupos itinerantes em cidades europeias representa hoje um desses “outros” invisíveis ou “ilegais”, de

³⁴ Raquel Rolnik, *Relatório de missão a Israel e aos Territórios Ocupados da Palestina*, cit.

³⁵ Idem.

acordo com as normas de planejamento urbano, mesmo quando instalados em terrenos de sua propriedade. São grupos de origens diversas, dentre eles, os roma, povo com vínculos ancestrais na Índia que chegou à Europa nos séculos XIV e XV³⁶.

A falta de acomodações residenciais e de condições de trânsito que sejam consideradas culturalmente adequadas está, com frequência, na raiz do estigma e da discriminação enfrentados por ciganos e *travellers*³⁷ na Europa. A situação de exclusão territorial implica um leque de outros problemas, que abrange do acesso à educação e ao trabalho até cuidados de saúde apropriados ou a inclusão na vida comunitária. Boa parte desses assentamentos é marcada pela precariedade das condições de infraestrutura. Na Eslováquia, por exemplo, em 2005, 10% dos assentamentos ciganos não tinham acesso à eletricidade e 81% não tinham esgoto³⁸. Na Romênia, os indicadores para eletricidade e abastecimento sanitário são semelhantes e menos de 15% dos assentamentos têm casas com banheiros³⁹. Na Sérvia, metade dos ciganos vive em assentamentos precários⁴⁰. Em Montenegro, 48% dos domicílios ciganos estão localizados nas imediações de aterros de lixo⁴¹.

Como boa parte dos assentamentos é considerada ilegal, existe um bloqueio do registro dos seus moradores como cidadãos nos municípios onde estão instalados, impedindo, conseqüentemente, o acesso a serviços públicos. Muitos ciganos e *travellers* são encurralados entre uma oferta insuficiente de moradia adequada, por um lado, e a insegurança dos acampamentos e construções desautorizados, de outro. Enfrentam, ainda, um ciclo de despejos, muitas vezes sucessivos e realizados com

³⁶ Claude Cahn, *Social Control and Human Rights: A Case Study of the Roma in Europe* (Versoix, ICHRP, 2009).

³⁷ *Travellers* são grupos itinerantes, presentes no Reino Unido, que se deslocam pelo território, inclusive de outras regiões da Europa, em *trailers*, estabelecendo-se por alguns meses em locais onde já se encontram alguns parentes.

³⁸ Alliance of Women in Slovakia et al., *Joint Submission: Shadow Report to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women for the Slovak Republic*, Bratislava, 2008, p. 52. Disponível em: <www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/TWRAW_Asia_Pacific_Slovak41.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.

³⁹ Open Society Institute, *Broadening the Agenda: The Status of Romani Women in Romania* (Nova York, Open Society Institute, 2006), p. 66-7. Disponível em: <www.soros.org/initiatives/roma/articles_publications/publications/broadening_20060313>. Acesso em: 6 jan. 2015.

⁴⁰ PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), *At Risk: The Social Vulnerability of Roma, Refugees and Internally Displaced Persons in Serbia* (Belgrado, PNUD, 2006), p. 29. Disponível em: <www.policy.hu/peric/grouppubl.html>. Acesso em: 6 jan. 2015.

⁴¹ Idem, *At Risk: The Social Vulnerability of Roma, Refugees and Internally Displaced Persons in Montenegro* (Podgorica, PNUD, 2006), p. 35. Disponível em: <www.policy.hu/peric/grouppubl.html>. Acesso em: 6 jan. 2015.

violência. Para conseguir evitar os despejos e ter acesso a serviços, muitas famílias aceitam morar em habitações permanentes, ainda que relutem em fazê-lo. No entanto, são muitas vezes hospedadas nos edifícios mais degradados e expostas a uma hostilidade mais direta e violenta, focada na etnia e no estilo de vida⁴². Na Itália, por exemplo, uma legislação de emergência adotada em 2008 constituiu a base legal para remoções e destruições de acampamentos ciganos e de outros grupos itinerantes. Embora essa legislação tenha sido suspensa em 2011, despejos violentos e reassentamentos em guetos isolados e murados aconteceram em várias cidades⁴³.

Normas de planejamento urbano têm sido um poderoso instrumento de discriminação desses grupos no espaço urbano europeu. Na Inglaterra, por exemplo, são as normas de planejamento e de proteção aos *green belts** que são evocadas pela população não cigana das comunidades – e pelas autoridades – para impedir a presença desses grupos, como foi o caso de Dale Farm, no distrito de Basildon⁴⁴.

Assentamentos autoconstruídos há décadas por comunidades ciganas, em cidades como Istambul ou Sófia, têm sido objeto de demolições para dar lugar a projetos de renovação urbana, com a realocação das comunidades para lugares, muitas vezes, distantes⁴⁵.

Nos exemplos de comunidades árabes e beduínas em Israel, assim como nos dos ciganos e *travellers* na Europa, é o planejamento urbano e suas regulações que demarcam as fronteiras entre legal e ilegal, justapondo uma política discriminatória de natureza étnica a um embate entre formas de ocupação e a relação de comunidades com o território. Ainda que a primeira dimensão nem sempre esteja presente – pelo menos não de forma explícita –, a segunda é onipresente nos bairros populares. Além do estado de necessidade e da precariedade dos recursos, estão presentes na organização territorial desses bairros morfologias, tipologias e formas de uso correspondentes a formas de organização e estratégias econômicas de setores majoritários da cidade, sistematicamente bloqueadas pelas regulações.

⁴² Ibidem.

⁴³ Raquel Rolnik, *Relatório de missão ao Reino Unido*, A/HRC/25/54/Add.2, 2014, escrito com a colaboração de Juana Sotomayor.

* Áreas ao redor das maiores cidades inglesas, delimitadas por lei, nas quais há restrições à urbanização e incentivo a atividades agrícolas e à preservação de florestas. (N. E.)

⁴⁴ Raquel Rolnik, *Relatório de missão ao Reino Unido*, cit.

⁴⁵ Ver, de Raquel Rolnik: *Relatório temático sobre a crise financeira*, A/HRC/10/7, 2009, escrito com a colaboração de Bahram Ghazi, parágrafos 86-7; e *Relatório de missão a Ruanda*, A/HRC/22/46/Add.2, 2012, escrito com a colaboração de Boris-Ephrem Tchoumavi, parágrafos 39-40.

Dentre os elementos mais característicos dos bairros populares estão a multifuncionalidade – ou usos mistos – e o chamado uso multifamiliar “horizontal”, ou seja, o compartilhamento de um terreno por várias unidades domiciliares, assim como a flexibilidade ou incrementalismo na forma de construção. Estas são estratégias claramente mercantis, de aproveitamento máximo do espaço não apenas para moradia, mas também para geração de renda, tanto através do trabalho ou comércio domiciliar como do aluguel de cômodos ou pedaços das casas. Para começar, na epistemologia do planejamento, a categoria “residencial” se refere a espaços exclusiva ou predominantemente residenciais, o que exclui desde logo a natureza dos espaços multifuncionais que caracterizam os bairros populares. Além disso, as tipologias geralmente classificadas como “multifamiliares” são edifícios de apartamentos e não os “quintais” ou “lajes” compartilhados. É dessa forma que os bloqueios aos quais nos referimos antes são acionados pela regulação urbanística para delimitar fronteiras do dentro/fora da lei.

Usaremos o exemplo – talvez extremo – dos *kampung* de Jacarta, Surabaya e Yogyakarta, grandes cidades indonésias, para problematizar o que acabamos de afirmar.

O *kampung* [vilarejo] é um assentamento urbano com raízes locais, habitado principalmente por pessoas pobres e de classe média baixa. Constitui uma área de uso misto, densamente povoada, que serve de local de trabalho e moradia para a maioria da população urbana da Indonésia. Estima-se que 60% dos moradores de Jacarta vivam em *kampung*⁴⁶. Eles existem nas cidades javanesas desde o período pré-colonial. As cidades da ilha de Java constituíram-se no século XVI como portos e grandes entrepostos de comércio internacional. Por essa razão, grupos étnicos de múltiplas origens envolvidos com essas atividades estavam estabelecidos na cidade: além dos javaneses, malaios e bugis, chineses, hindus e árabes. De acordo com a tradição da cultura urbana javanesa, a cidade era composta por um conjunto de bairros, os *kampung*, comunidades de residência e trabalho, parte dos quais subsistem até hoje. Desde o período pré-colonial, uma das funções essenciais do *kampung* era a de acomodar os novos imigrantes. Durante o período da dominação holandesa, isso se traduziu em quarteirões organizados de acordo com a origem – como o Pecinan, dos chineses, e o Pekojan, dos mouros. Desde

⁴⁶ Jieming Zhu, *Symmetric Development of Informal Settlements and Gated Communities: Capacity of the State. The Case of Jakarta, Indonesia* (Singapura, Asia Research Institute, 2010), p. 9; Paul McCarthy, “Urban Slums Report: The Case of Jakarta, Indonesia”, em UN-Habitat, *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003* (Nairóbi, UN-Habitat, 2003). Disponível em: <www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global_Report/pdfs/Jakarta.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2015.

o princípio de sua existência, a administração da cidade geria apenas o território composto pelos palácios, mercados e pelo porto. Cada *kampung* era autônomo e tinha suas próprias regras.

Nestes quinhentos anos de história, os *kampung* não mudaram substancialmente suas características de área de uso misto, onde as atividades comerciais e de produção ocupam geralmente o andar térreo e os espaços residenciais, os andares superiores – que hoje já chegam a três ou quatro pisos nos assentamentos mais densos. No nível da rua, a produção de todo tipo de comida, roupas, brinquedos, móveis, além de lojas de conserto de eletroeletrônicos, ultrapassa a área privada, criando espaços semipúblicos que não são apenas espaços de circulação e de conexão com a cidade, mas também espaços semiprivados, de interação social e econômica. Um exemplo é a presença de áreas vazias pavimentadas que podem – a depender da hora do dia e do dia da semana – funcionar como área de secagem de roupas, playground, campo de badminton para crianças e jovens ou espaço para celebração de festas, quando são cobertas com tendas de pano e enfeitadas⁴⁷.

A relação atual entre os marcos de planejamento e regulação urbana e os *kampung* varia de cidade para cidade e também de acordo com as relações políticas que sucessivas administrações – locais e nacionais – estabeleceram com estes. Em geral, os *kampung* têm uma situação precária do ponto de vista da infraestrutura: falta de acesso a água, saneamento, drenagem e instalações de controle de enchentes. Eles também costumam ter um status jurídico ambíguo. No entanto, as condições de habitação nos *kampung* variam, já que, no decorrer do tempo, alguns receberam serviços urbanos, como água encanada, arramento e sistemas de drenagem. A Indonésia – e Surabaya em particular – tem um longo histórico de programas de melhoramento de favelas, que remonta a intervenções sanitárias ainda no período colonial. O programa de melhoramento dos *kampung* (Kampung Improvement Program – KIP), lançado em 1969, é considerado um dos maiores e mais bem-sucedidos projetos de urbanização de favelas do mundo. Nos últimos anos, no entanto, essa política perdeu espaço e recursos⁴⁸.

Embora a inserção administrativa e jurídica desses assentamentos varie de uma cidade para outra – em algumas delas, pelo menos parte desses assentamentos é reconhecida nos planos municipais –, parte deles é consensualmente classificada pelo Estado como “ilegal”. São os *kampung* localizados nas margens de rios, canais,

⁴⁷ Jo Santoso, *The Fifth Layer of Jakarta* (Jacarta, Centropolis, 2009).

⁴⁸ Banco Mundial, *Indonesia: Urban Poverty and Program Review*, cit., p. 6.

ferrovias, corredores verdes e parques, não raro em zonas propensas a inundações. Como estão em contradição com os atuais planos territoriais nacionais e locais, tornam-se inteiramente “invisíveis” nos mapas da cidade, “ilegais” e vulneráveis a expulsões⁴⁹. Todos os níveis de governo se abstêm de implementar políticas e programas habitacionais nesses assentamentos e, raramente, investem em instalações e infraestrutura. Como resultado, as condições de vida nessas áreas são piores que em outros tipos de *kampung*. Esses assentamentos nitidamente abrigam os mais pobres dentre os pobres urbanos, o que inclui migrantes internos sem documentação⁵⁰.

Ao delimitar esses territórios como “ilegais”, muitas vezes se sobrepondo aos tecidos urbanos preexistentes, as normas de planejamento, construção e ocupação do solo definem uma geografia de invisibilidade para a política urbana ou classificam uma presença constituída – mas nunca plenamente estabelecida – como exceção. Aqui, o conceito de *estado de exceção* pode ser útil. Giorgio Agamben define *soberania* como o poder de determinar o estado de exceção. Para ele, o paradoxo da soberania consiste no fato de que o soberano encontra-se, ao mesmo tempo, dentro e fora da ordem jurídica⁵¹. O aparato legal e de planejamento urbano tem o poder de declarar a suspensão da ordem urbanística, determinando o que é “ilegal” e o que não é, assim como quais formas de “ilegalidade” poderão subsistir e quais devem desaparecer⁵².

Por meio de mecanismos de natureza política, a expansão, consolidação, permanência ou expulsão são constantemente disputadas e, eventualmente, negociadas. No entanto, a classificação operada pelo planejamento e pelos sistemas de posse da terra vai além da dimensão territorial. A expressão “nós somos ilegais” – que, no seu contexto semântico, liga o status de ilegalidade com a própria condição humana de seus habitantes – pode ser interpretada como indicação de que, nas atitudes dos habitantes para com o sistema jurídico nacional, tudo se passa como se a legalidade das formas de ocupação da terra repercutissem sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm a ver com a terra ou com a habitação⁵³.

⁴⁹ Ibidem, p. 5.

⁵⁰ Na condição de relatora especial, pude testemunhar que alguns assentamentos foram urbanizados pelos próprios moradores ao longo do tempo.

⁵¹ Giorgio Agamben, *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua* (Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002).

⁵² Ananya Roy, “Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning”, *Journal of the American Planning Association*, v. 71, n. 2, 2005, p. 149.

⁵³ Boaventura de Sousa Santos, “Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada”, cit.

A construção do estigma territorial é um elemento fundamental da engrenagem política que legitima a expulsão. Mas, ao lado do estado de transitoriedade permanente – que marca o caráter de “reserva” da terra – e do estigma territorial, a construção da hegemonia da propriedade privada individual registrada sobre todas as demais formas de posse também está claramente na origem de processos massivos de despossessão. É o que abordaremos a seguir.

3 A propriedade privada, os contratos e a linguagem globalizada das finanças

As casas dos pobres estão construídas sobre lotes com direitos de propriedade inadequadamente definidos, as empresas não estão constituídas com obrigações claras e as indústrias se ocultam onde os financistas e investidores não podem vê-las. Sem direitos adequadamente documentados, essas posses resultam em ativos difíceis de converter em capital, não podem ser comercializadas fora dos estreitos círculos locais onde as pessoas mantêm confiança mútua, não servem de garantia para um empréstimo nem como participação em um investimento.¹

Nos últimos 250 anos da história da relação social entre a humanidade e o território, uma forma específica de uso e direitos sobre a terra – a propriedade privada individual – se sobrepôs às demais. Esse movimento tem início com o cercamento das terras comunais na Europa do século XVIII, através de um processo definido por Polanyi como “deslocamento territorial” – ou a separação entre terra e trabalho –, e avançou em direção à sua consagração jurídico-política na construção do Estado liberal. Mais recentemente, passou a se estender sobre o conjunto do planeta, através da expansão global das formas capitalistas de produção e consumo².

De acordo com Marx, “se a terra estivesse [...] à livre disposição de todos, então estaria faltando um elemento principal para a formação do capital. [...] Assim,

¹ Hernando de Soto, *El misterio del capital* (Cidade do México, Diana, 2001), p. 32 [ed. bras.: *O mistério do capital*, trad. Zilda Maldonado, Rio de Janeiro, Record, 2001].

² Rosa Congost, *Tierras, leyes, historia: estudios sobre “la gran obra de la propiedad”* (Barcelona, Crítica, 1997); Karl Polanyi, *A grande transformação: as origens de nossa época* (Rio de Janeiro, Elsevier, 2012), citado em Raúl Wagner, “La construcción social de la propiedad privada en la evolución histórica reciente del país y la región”, em Susana Aravena et al., *La vivienda, entre el derecho y la mercancía: las formas de propiedad en América Latina* (Montevideo, Trilce, 2014).