



## FAVELAS CARIOCAS: DA NOÇÃO DE MARGINALIDADE À IDEIA DE MARGENS URBANAS

*Favelas of Rio de Janeiro: from the notion of marginality to the idea of urban margins*

### **Rafael Soares Gonçalves**

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4960734561594746> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8887-8931>

E-mail: [rafaelsgoncalves@yahoo.com.br](mailto:rafaelsgoncalves@yahoo.com.br)

### **Caroline Rocha dos Santos**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8454325934441570> Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4188-4426>

E-mail: [carolrocha.santos@gmail.com](mailto:carolrocha.santos@gmail.com)

Trabalho enviado em 02 de maio de 2021 e aceito em 26 de julho de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.03., 2022, p. 1884 - 1905.

Rafael Soares Gonçalves e Caroline Rocha dos Santos

DOI: [10.12957/rdc.2022.59544](https://doi.org/10.12957/rdc.2022.59544) | ISSN 2317-7721

## RESUMO

O presente trabalho, a partir da análise de um conjunto selecionado de leis que, produzidas desde o início do século XX, buscam lidar com as favelas cariocas, tem como objetivo refletir sobre a maneira pela qual o estado e a sua ordem jurídica produziram esses territórios enquanto margens. A revisão bibliográfica emerge como o método adequado para este fim na medida em que também analisamos como as narrativas ligadas à teoria da marginalidade foram paulatinamente identificando nas favelas a imagem que por excelência preenchia sua definição. Por outro lado, utilizamos também o método documental para lidar com a leitura das leis no período observado. O artigo propõe contribuir ao debate, dentro do campo do direito e dos estudos urbanos, sobre o lugar do estado e das normas jurídicas na produção e gestão de suas próprias margens.

**PALAVRAS CHAVES:** Margem; favelas; informalidade; marginalidade, estado

## ABSTRACT

The present paper, based on the analysis of a selected set of laws that, produced since the beginning of the twentieth century, seek to deal with Rio's favelas, aims to reflect on the way in which the state and its legal order have produced these territories as margins. The bibliographical review emerges as the adequate method to this end insofar as we also analyze how the narratives linked to the theory of marginality gradually identified in the favelas the image that per excellence fulfilled their definition. On the other hand, we also used the documental method to deal with the reading of the laws in the observed period. The article proposes to contribute to the debate, within the field of law and urban studies, about the place of the State and the legal norms in the production and management of its own margins.

**KEY WORDS:** Margin; slums; informality; marginality, State



## Introdução

As favelas cariocas foram sistematicamente consideradas como o grande problema urbano a ser enfrentado e assim foram conseqüentemente associadas à noção de marginalidade urbana. As teorias da marginalidade, no decorrer do século XX, construíam um entendimento segundo o qual o estado era ausente nesses espaços e, a partir destas interpretações, as favelas, de caráter provisório e precário, estavam fadadas a desaparecer com o processo de modernização <sup>1</sup>.

O presente trabalho pretende questionar tais postulados para pensar as favelas cariocas não como territórios intrinsecamente marginais, mas enquanto margens produzidas pelo próprio estado e por sua ordem jurídica. Autoras como Veena Das e Deborah Poole, amparadas na crítica ao estado-nação como forma racional de organização política e como paradigma de análise universal, reabilitam a ideia de margem (e não de marginalidade) dando a ela significados completamente distintos daqueles acionados pelas teorias da marginalidade mobilizadas ao longo das décadas de 1950 e 1960 (DAS; POOLE, 2004).

Em primeiro lugar, a margem, nesta nova perspectiva, não é mais um lugar geográfico ao qual se possa de maneira automática recorrer para pensar aquilo que é o avesso da modernidade e, portanto, do estado. Não se trata de um nome ou uma característica naturalmente atribuída a certos espaços de moradia dos pobres urbanos. Pelo contrário, é a partir dela que se pode pensar nas fronteiras móveis e cambiantes entre o centro e a periferia, o público e o privado, o legal e o ilegal.

Em segundo lugar, as autoras, a partir de um olhar da antropologia política e de um diálogo com as reflexões de Agamben, concluem que a margem é produzida pelo estado, de onde ele retira constantemente e cotidianamente sua fundamentação e legitimidade. Assim, diferentemente das leituras clássicas da teoria e filosofia política, na qual a imagem do estado de natureza se opõe a fundação do estado soberano, Veena Das e Deborah Poole sugerem que é a fabricação desta demarcação que dá sentido ao próprio estado (DAS; POOLE, 2004).

Nessa direção, o presente artigo pretende analisar e refletir sobre o modo pelo qual o conjunto da legislação lidou com as favelas cariocas, indicando também como as transformações operadas nestas leis refletiam novas formas pelas quais o estado configurava estas margens. Para tanto, dividimos o trabalho em três partes. Em um primeiro momento, pretendemos analisar como o conceito de marginalidade foi historicamente aplicado nos estudos sobre as favelas. Posteriormente, a partir das leituras de Veena Das, Deborah Poole e Rafael Soares Gonçalves, buscaremos analisar a influência das normas jurídicas na produção das favelas do início do século XX até fins da década de 1970, este último período marcado pela perda de influência das teorias da marginalidade e a gradual



ascensão do uso da ideia de informalidade(DAS; POOLE, 2004; GONÇALVES, 2013). Por fim, examinaremos, o novo arcabouço jurídico implementado desde então que passou a reconhecer as favelas. Apontamos, nesse contexto, os cenários atuais, que, surgidos do contexto de globalização e de centralidade do mercado frente ao estado, tem reconfigurado as diferentes práticas sociais nas favelas.

#### I- O conceito de marginalidade aplicado às favelas

As décadas de 1960 e 1970, na América Latina, foram marcadas pelo esgotamento da narrativa desenvolvimentista que tanto havia se proliferado a partir dos anos 1940 (MEDEIROS; CONSENTINO, 2020). Antes, através de um jogo de dicotomias que opunham o urbano ao rural e o arcaico ao moderno, o par industrialização e urbanização foi proposto como chave fundamental para a entrada dos chamados países subdesenvolvidos no ciclo do progresso. Depois, com os limites da industrialização, atrelada à intensa migração da população do campo em direção às cidades, o próprio processo de industrialização passou a ser visto como causa dos desequilíbrios gerados, dentre eles, a chamada “urbanização desenfreada”.

A partir daí, as discussões políticas e acadêmicas deram ainda mais centralidade à questão da expansão da pobreza urbana e, conseqüentemente, também à moradia dos mais pobres na cidade, compreendendo-as, no geral, enquanto algo que sobrava ou excedia ao processo de industrialização(NABACK, 2019). É neste contexto que a ideia de marginalidade será retomada enquanto uma modalidade de explicação deste fenômeno.

Ainda nos anos 1950, a noção de marginalidade despontara tendo como tema principal uma pretensa inserção incompleta de amplos setores da população nos espaços de integração social, político e territorial, já criando, naquele momento, fronteiras fixas através das quais definia-se quem eram os sujeitos desraigados, a um só tempo, das redes de sociabilidade tradicionais e modernas (BAUTÉS; MANEIRO, 2015)<sup>2</sup>. Porém, foi a partir da década de 1960 que a definição de marginalidade, sem abandonar as velhas dicotomias que haviam organizado o debate sobre desenvolvimento e modernização na América Latina, atrelou-se de forma mais intensa à pobreza urbana e, sobretudo, à própria imagem das favelas latino-americanas.

Nesta corrente das teorias da marginalidade, chamada por Nicolas Bautès e Maria Maneiro de *ecológica*<sup>3</sup>, estabeleceu-se, através do espaço concreto e do território, uma homogeneização entre os sujeitos que habitavam as favelas, pressupondo então que havia o compartilhamento de uma mesma identidade entre os de *dentro*, quanto à semelhança de características psicossociais e intersubjetivas,



e uma heterogeneidade frente àqueles que se localizavam *fora* daqueles espaços (BAUTÉS; MANEIRO, 2015).

Esta vertente das teorias da marginalidade foi amplamente difundida por Oscar Lewis que, através de seus trabalhos etnográficos em bairros pobres da Cidade do México (LEWIS, 1959) e, posteriormente, em Porto Rico (LEWIS, 1966), elaborou a ideia de *cultura da pobreza*, considerada como “um sistema de vida estável e persistente que seria transmitido de geração em geração e no qual certos traços de sobrevivência e adaptação popular ao modo de vida urbano é apresentado e modelado de uma maneira particular, impedindo a inserção adequada desses setores no mundo moderno” (CORTÈS, 2017).

No Brasil, as teorias da marginalidade, mobilizada nestes termos, não se limitaram apenas ao campo acadêmico e se fizeram ecoar nos espaços político- institucionais, sejam eles públicos ou privados, dando fundamentação, como veremos na próxima seção, às ações estatais voltadas as remoções de favelas (PERLMAN, 1977; VALLADARES, 1978)<sup>4</sup>.

*Pari passu*, surge uma série de estudos que, voltados a pensar as favelas cariocas, realizavam, já na década de 1960, apontamentos críticos às teorias da marginalidade, dando ênfase aos aspectos internos e às sociabilidades existentes nestes espaços. Com isto, estas análises não os consideravam como zonas de desintegração social ou resquícios de um mundo tradicional e arcaico em oposição à cidade moderna, recusando, portanto, o estigma da marginalidade por reconhecerem “o lugar ocupado por estes espaços no processo de crescimento urbano e transformação da cidade do Rio de Janeiro” (VALLADARES, 2005).

Como exemplo destes trabalhos, podemos citar o pioneiro relatório sobre as favelas da cidade do Rio de Janeiro realizado pela Sociedade para a análise gráfica e mecanográfica aplicada aos complexos sociais (SAGMACS), publicado no Jornal *O Estado de São Paulo* em 1960, assim como os trabalhos de Luiz Antônio Machado da Silva em 1967, Anthony Leeds em 1969, Janice Perlman em 1977 e Carlos Nelson Ferreira dos Santos em 1979.

Longe de serem considerações isoladas, estes estudos faziam coro com outros trabalhos que também apontavam problemas nas teorias da marginalidade na versão ecológica e culturalista (MANGIN, 1967; MATOS MAR, 1962; ROBERTS, 1978; TURNER, 1967). Eles, de maneira geral, indicavam que partindo de uma perspectiva elitista, estas interpretações da teoria da marginalidade compreendiam que os pobres eram incapazes de melhorar sua situação de vida, imputando aos próprios pobres a responsabilidade pela sua situação de penúria, a qual se encontrariam prisioneiros.

Na medida em que se acumulavam análises que buscavam romper com a perspectiva dualista e com a teoria da modernização, a noção de marginalidade passa a ser articulada por outras vertentes que buscavam redimensionar a discussão em uma linha mais econômico-estrutural e se voltavam ao problema da integração daqueles considerados marginais. Ao proceder desta maneira, estes trabalhos dirigiam uma forte crítica não só à teoria da modernização, mas também à própria teoria da marginalidade de matiz culturalista e traziam para o centro do debate a análise do funcionamento do sistema capitalista.

Dentro destas correntes *sistêmicas*, podemos citar, por exemplo, as teorias da dependência, que reforçavam o aspecto político em detrimento de soluções técnicas para o problema da marginalidade. No esforço de se romper com o imperialismo, debatia-se o potencial dos marginais como sujeitos impulsionadores de mudanças (DELFINO, 2012). Para a tradição marxista da dependência, a marginalidade se explicaria pela inabilidade do processo de industrialização substitutiva de absorver a crescente força de trabalho. Nesta chave, a pobreza urbana não será mais explicada por um eventual descolamento dos sujeitos das redes de sociabilidade moderna, e sim como “manifestação paralela do processo de acumulação, tendo como resultado a produção maciça de marginalizados que, devido ao seu padrão de renda e consumo vão ocupar espaços segregados da cidade, tais como as favelas” (ARANTES, 2009).

Os estudos focados nas favelas cariocas produzidos ainda na década de 1960, somados aos trabalhos posteriores que, fincados em leituras marxistas, tinham como objeto de análise as periferias da metrópole de São Paulo<sup>5</sup>, vão apontar os equívocos existentes na lógica dualista e provocar, sobretudo a partir da década de 1970, um rechaço das teorias da marginalidade enquanto chave analítica capaz de explicar o fenômeno da pobreza urbana<sup>6</sup>, sejam elas ligadas à vertente ecológica ou às interpretações sistêmicas. Isto porque as teorias da marginalidade se referiam aos espaços de pobreza como resquícios de um mundo atrasado ou como um território específico caracterizado pela ausência de todos os signos que virtualmente compõem a modernidade: a ordem estatal, o progresso e o desenvolvimento econômico.

O ocaso da noção de marginalidade marca o início de mudanças profundas na forma pela qual se pensava a pobreza urbana, seja no campo acadêmico, seja no campo da intervenção estatal. Não por acaso, é a partir do final da década de 1970 que se arrefecem as políticas explicitamente voltadas às remoções de favelas e que o conceito de informalidade, como veremos na segunda seção, emerge como o nome capaz de dar inteligibilidade e conexão a todas as questões ligadas ao problema da pobreza urbana.

## II. O estado, as leis e as margens: do Código de Obras de 1937 às remoções dos anos 1960/1970

Como pontuamos na introdução, traçaremos, nesta seção, um breve panorama sobre como a legislação voltada ao ordenamento da cidade do Rio de Janeiro lidou com as favelas ao longo do século XX. A análise sobre estas normas jurídicas será feita a partir de três aportes teóricos: da leitura de Veena Das e Deborah Poole retomamos a ideia segundo a qual o estado se produz ao produzir suas margens (DAS; POOLE, 2004). Já do pensamento de Veena Das, produzido posteriormente, retiramos a reflexão que a autora faz em torno do que ela conceitua como *unnamed laws* (DAS, 2012). Por fim, resgatamos as discussões feitas por Rafael Soares Gonçalves que, através do conceito de tolerância precária, busca descrever e explicar a maneira pela qual os poderes públicos têm lidado com espaços de favela na cidade do Rio de Janeiro (GONÇALVES, 2013).

Veena Das afirma que a ambiguidade do conceito de *unnamed laws* é precisamente o tipo de ambiguidade que rodeia a lei. Assim, para a autora, a existência de leis não nomeadas explicita a ideia de que a exceção da aplicação da lei pelo estado em suas margens representa não somente formas violentas de ação do soberano, mas também, paradoxalmente, o entendimento de que existe alguma obrigação por parte do estado de preservar a vida dos seus habitantes (DAS, 2012). Nesse sentido, as formas em que o estado atua em suas margens se configuram em termos de uma biopolítica<sup>7</sup>, já que o estado possui o aparelho jurídico e policial para tirar a vida, o que reproduz evidentemente inúmeras violações dos direitos humanos, mas também este mesmo arranjo pode levá-lo, em certas condições, a violar suas próprias leis para assim assegurar condições mínimas de vida às margens (DAS, 2012).

Essa forma de atuação dos poderes públicos se materializa no que Rafael Soares Gonçalves nomeou como tolerância precária, para se referir a uma forma específica de intervenção dos poderes públicos nas favelas cariocas na qual estas são toleradas, mantendo-se, no entanto, uma condição jurídica precária (GONÇALVES, 2013). Esse tipo de gestão se caracteriza pela dinâmica de suspensão e aplicação, para as favelas, de um status de ilegalidade/informalidade/irregularidade a partir do qual se perpetua certa precariedade jurídica desses espaços, ensejando em um tipo de permanência que é constantemente dependente de arranjos pontuais e que, em geral, enfrenta dificuldades para se consolidar ao longo do tempo (GONÇALVES; SANTOS, 2021).

A tolerância precária acaba se configurando em uma espécie de *unnamed laws*, que, no caso das favelas cariocas, são inclusive inseridas no próprio direito positivo, o que traria uma nova dimensão ao próprio conceito de leis inominadas, originalmente pensado por Veena Das. Assim, a legislação, como veremos, criará expressamente mecanismos para justificar a tolerância da própria legislação. Apesar de prevista na lei, a tolerância do estado em relação às favelas se revestia de certa

precariedade, mas permitia que as favelas respondessem à necessidade de moradia de parte da população da cidade. Assim, as práticas de transgressão à lei não são necessariamente ações marginais em relação à sociedade. Ao contrário, em vez de contradizer a ordem e a lei, essas práticas se inserem na própria práxis do exercício do poder.

Começaremos essa breve descrição com o primeiro texto jurídico a mencionar abertamente as favelas: o Código de Obras de 1937 do então Distrito Federal. Proibindo a expansão das favelas, o *caput* do artigo 349 formulou uma definição para elas: “A formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste decreto, não será absolutamente permitido”.

Esse mesmo artigo descreve as favelas como espaços heterogêneos tanto em seus aspectos aparentes quanto nas suas origens. Assim, o artigo faz menção as favelas existentes “nos terrenos, pátios ou quintais dos prédios”, não as limitando aos morros da cidade, indicando, ainda, que muitas favelas se formavam através da exploração do aluguel de barracos ou do solo. A lei previa, por exemplo, multa para os proprietários, que deliberadamente estimulassem a expansão de favelas através da cobrança de aluguel. Por fim, o mesmo artigo 349 estabelecia que cabia à prefeitura providenciar a extinção das favelas e a construção, para substituí-las, de núcleos de habitação de tipo mínimo. Apesar de condenar as favelas, essa previsão garantiu que elas só seriam erradicadas caso fossem substituídas por tais habitações.

A despeito da breve iniciativa de construção de parques proletários que buscavam viabilizar a erradicação de algumas favelas na década de 1940 (ALMEIDA, 2020; CARVALHO, 2014; LIMA, 2014; RODRIGUES, 2013), este comando legal só passou a ser efetivamente aplicado a partir da década de 1960 quando as remoções se tornaram a principal política estatal dirigida a estes espaços de moradia popular. Assim, podemos afirmar que a política em relação às favelas, dos anos 1940 aos 1960, não se manifestava como uma tolerância radical ou uma brutal repressão. Ela concentrou-se mais particularmente em um processo de negociação em termos bastante desiguais que se manifestava, principalmente, por meio de arranjos múltiplos entre os poderes públicos, os diferentes atores locais e obviamente os moradores.

Mesmo proibidas e condenadas, as favelas se expandiam na cidade e contavam inclusive com acesso a precários serviços coletivos. Sob forte influência da Igreja em um esforço de afastar a presença comunista das favelas cariocas (GONÇALVES et al., 2010), instituições foram criadas para atuar nestes espaços, como a Fundação Leão XIII em 1947 ou a Cruzada São Sebastião em 1955. Aqui também se incorporavam as compreensões que apontavam para os aspectos ecológicos da marginalidade,



defendendo, nestes espaços, um trabalho de base como forma pedagógica para retirar os favelados da suposta condição de desintegração econômica, social e cultural em que se encontravam. Mesmo defendendo a erradicação das favelas pelo discurso de serem o lócus principal para a reprodução da marginalidade, muitas das intervenções realizadas por essas instituições significaram de fato a consolidação desses espaços na cidade com a oferta de serviços coletivos, tais como energia elétrica, água ou escolas.

Se os poderes públicos no pós-guerra se abstiveram de iniciativas de expulsão em massa das favelas, muitos proprietários acionaram o poder judiciário para o despejo das favelas situadas em suas terras. Essa questão provocou um contexto extremamente turbulento, que colocava em xeque essa forma específica de regulação da aplicação da norma, o que levou paradoxalmente a publicação de uma lei para legitimar a tolerância das favelas. Assim, a lei nº 2875 de 1956, conhecida como a “Lei das Favelas”, previu, além da concessão de apreciáveis subvenções públicas a diferentes projetos de construção de habitações populares no Brasil, a proibição de qualquer medida de despejo de favelados durante dois anos e a preservação de suas moradias até que viessem a se beneficiar de projetos públicos de construção de casas populares.

Ora, essa gestão particular das margens, chamada de tolerância precária, se manifestou pela reprodução de práticas informais e pela manutenção dos aspectos precários e pretensamente provisórios das favelas. Apesar de tolerar estes espaços, os poderes públicos exerciam um forte controle local, estabelecendo uma espécie de congelamento urbanístico das favelas, conforme descreve o trecho abaixo do jornal O Estado de S. Paulo, de 10 de abril de 1960:

Paradoxalmente, as autoridades, por um lado, desejam que as favelas melhorem e se urbanizem, e, por outro lado, proíbem que os habitantes melhorem seus barracos. A incompetência da administração atinge, por vezes, requintes de maldade. As casas de alvenaria das favelas não têm licença da Prefeitura, mas esta obriga o morador a assinar um compromisso isentando a Municipalidade de qualquer responsabilidade, caso a habitação tente de ser demolida. Os moradores obtêm, assim, uma licença condicionada que não lhes dá a segurança necessária para empenharem suas economias na construção do lar.

Esse controle se manifestava também em outras dimensões do cotidiano local. Em 25 de junho de 1959, por exemplo, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Antihigiênicas (SERFHA) emitiu uma circular que reforçava a proibição de locações nas favelas do Rio de Janeiro e condenava aqueles que exploravam essas atividades. A falta de reconhecimento da cobrança de aluguéis em favelas reforçava paradoxalmente a ambiguidade dos poderes públicos em lidar com esses espaços e seus moradores<sup>8</sup>.



Essa ambiguidade se mostrou ainda mais nítida no esforço dos poderes públicos em legislar sobre as atividades comerciais nas favelas, que foram finalmente regulamentadas pelo Decreto Estadual nº 1.668, de 8 de maio de 1963:

A fiscalização não se exerce sobre tais atividades, porque receia dar legitimidade a serviços irregularmente instalados. Trata-se como se não existissem. Entretanto, milhares de biroskas servem a grande parte da população e concorrem com o comércio legalizado. O seu movimento de vendas representa considerável parcela das operações do gênero e é praticado, sem nenhuma razão válida, com tácita isenção de tributos. Por outro lado, as pessoas que nelas trabalham não têm qualquer garantia! Embora reconhecendo a importância econômica dessas atividades e a possibilidade de obter uma arrecadação significativa com a tributação delas, **as autoridades públicas procuravam também evitar qualquer reconhecimento oficial dessa realidade** (grifos nossos).

No tocante ao comércio, foi implementada uma manobra jurídica complexa, como mostra a conclusão do preâmbulo do decreto acima mencionado:

É certo que, sem admitir a regularidade de tal comércio, não pode o Estado ignorá-lo. Pode e deve, em benefício da população, especialmente da que dele diretamente se serve, orientar, fiscalizar e tributar atos de comércio que se relacionam com cerca de um terço da população do Estado.

A solução para legislar sobre o comércio local sem os reconhecer oficialmente se deu pelas disposições do artigo 1.1 do citado decreto, que estabeleceu que qualquer alvará de localização concedido aos comerciantes seria “a título precário por se tratar de favela”.

Como já vimos anteriormente, a inadequação das disposições jurídicas no que diz respeito às favelas provocou, na verdade, uma flexibilização sistemática da aplicação da lei ao ponto de inserirem no próprio texto de lei a possibilidade de sua violação. Isso não era uma prática somente do poder executivo, mas contava também com o poder legislativo, como demonstra a proposição da mencionada Lei de Favelas de autoria do Senador Moura Brasil, assim como do *modus operandi* do poder judiciário. Muitas vezes a solução política de um conflito fundiário era justamente a não solução jurídica, ou seja, os adiamentos *ad infinitum* dos procedimentos judiciários não revelavam uma crise do sistema, mas na verdade uma prática usual para resolver conflitos (GONÇALVES, 2013).

Essa forma de gestão das favelas permitiu que a tolerância não se configurasse em reconhecimento de fato desses espaços. Assim, as remoções empreendidas inicialmente a partir de 1962 pelo então governo do Estado da Guanabara<sup>9</sup> e depois reforçada pela ditadura militar, não precisou realizar modificações importantes de cunho legislativo para empreender a erradicação das

favelas. Entre 1962 e 1975, por volta de 140 mil pessoas foram expulsas de suas casas, sobretudo das favelas localizadas em áreas “nobres” da cidade. Sob argumento de que esses espaços eram lócus da marginalidade, muitos moradores foram transferidos para habitações próprias em conjuntos distantes de onde moravam anteriormente. Longe do mercado de trabalho e das distintas redes de sociabilidade, não conseguiram custear as prestações devidas, transformando as remoções rapidamente em um grande fracasso<sup>10</sup>.

No entanto, é preciso salientar que mesmo nos períodos de remoção em massa, não houve uma suspensão total do arranjo da tolerância precária, ensejando, inclusive, em casos específicos, intervenções por parte dos poderes públicos que, em algumas favelas, representaram verdadeiras melhorias para aqueles espaços. Como exemplo, podemos citar a criação da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO) na gestão de Negrão de Lima no Estado da Guanabara (1965-1971) em plena ditadura civil-militar. Através desta instituição, deu-se um projeto pioneiro de urbanização da favela de Brás de Pina que havia sido anteriormente objeto de uma fracassada tentativa de remoção pelo governador anterior, Carlos Lacerda.

As remoções não conseguiram conter a expansão das favelas e mesmo a impulsionou nas periferias da cidade, já que muitos moradores não conseguiram arcar com os custos do financiamento habitacional. Assim, as remoções acabaram se manifestando como um grande fracasso financeiro e social. Com o processo de abertura política a partir do final dos anos 1970, deu-se o fim da política de remoções de favelas e o início de um debate mais amplo de urbanização desses espaços. Como veremos a seguir, a reflexão em torno das margens urbanas ganha outras dimensões no Rio de Janeiro.

### **III - O Direito e as margens: entre neoliberalismo e insurgência**

Como pontuamos ao longo da primeira seção, as teorias da marginalidade passaram a ser contestadas de forma mais intensa a partir da década de 1970. Para além das razões já mencionadas que explicam este rechaço, é preciso também pontuar que neste período há uma importante mudança na forma como as questões em torno do desenvolvimento da América Latina passaram a ser formuladas.

Isto porque instauram-se uma série de processos, comumente identificados com a afirmação do modelo neoliberal<sup>1</sup>, que vão implicar no embaralhamento das fronteiras que distinguem tão

---

<sup>1</sup> Como exemplos de fatores que vão marcar esta conjuntura, podemos citar a profunda reestruturação produtiva que marca este período, sobretudo a partir da década de 1980, caracterizada pela flexibilização do trabalho, ou seja, pela desmontagem das mediações jurídicas, políticas e institucionais, que conformavam o trabalho nas

rigidamente os países da periferia e os do centro, pois as características que se atribuíam apenas aos primeiros, passam a fazer parte também dos segundos, como, por exemplo, o desemprego estrutural e a desregulamentação do trabalho. A partir deste momento, as interpretações sobre desenvolvimento, urbanização e pobreza dos estados localizados na periferia do capitalismo passam a refutar, ao menos em suas intenções, as formas de pensamento mais dualistas, sem conseguir, no entanto, escapar por completo destes tipos de arranjos.

É neste período que as discussões em torno da pobreza urbana vão paulatinamente deixando de ser interpeladas pela noção de marginalidade e passam a ser pensadas a partir da noção de informalidade que, enquanto conceito, ao menos no momento inicial, buscava descrever as formas de obtenção de renda dos pobres urbanos em cidades periféricas, sem com isso acionar necessariamente as velhas dicotomias que haviam estruturado as teorias da modernização (HART, 1973).

Na América Latina, contudo, a noção de informalidade acabou, em muitos casos, servindo para retomar e atualizar, em um novo contexto, muitas das concepções existentes na tradição deixada pelas teorias da marginalidade de cunho ecológico e culturalista (BAUTÉS; MANEIRO, 2015; CUNHA, 2006). Em contrapartida, o cenário no qual é forjado e difundido o conceito de informalidade era bastante distinto daquele no qual as teorias da marginalidade foram produzidas, fazendo com que houvesse contrastes importantes entre as duas noções. A primeira dessas diferenças é que a informalidade, ao menos desde o fim da década de 1980, passou a ser determinada por um critério jurídico, referindo-se a atividades e práticas ilegais e/ ou ilícitas que estavam presentes não mais apenas nas cidades da periferia do capitalismo (CASTELLS; PORTES, 1991; FILGUEIRAS; DRUCK, 2004).

Definida nestes termos, a informalidade, ao longo da década de 1990, será interpretada por dois tipos de abordagens: ora será vista como um problema que precisa ser combatido, procedendo de forma parecida com as percepções das teorias da marginalidade, ora será vista de maneira positiva, enquanto expressão de uma potência de origem popular a ser formalizada. As famosas teses do economista Hernando De Soto alinham-se à segunda corrente, já que celebram a resposta criativa das margens e defendem incorporá-las ao regime formal de propriedade (DE SOTO, 1987, 2001). A compreensão liberal de De Soto entende que a informalidade seria uma espécie de capital morto e, ao promover a titulação em massa de terras e regularizar práticas informais, os pobres poderiam então liberar esse capital e desta forma acessar recursos, melhorar suas casas, criar empresas e, portanto sair da pobreza (ROLNIK, 2015).

---

formas de emprego e que fazia dele uma questão social e pública, tanto quanto econômica e privada; a financeirização da economia; e a quebra do vínculo entre trabalho, empresa e produção de riqueza (TELLES, 2006).



Baseada nestas novas ideias, programas de regularização fundiária ganharam uma centralidade nas políticas desenhadas por instituições multilaterais e pelos poderes públicos locais latino-americanos. Seguindo esta trilha de forma pioneira, o Peru passa a construir um modelo de regularização baseado estritamente no processo de legalização da posse por meio da titulação(FERNANDES, 2011).

Já no Brasil, ideias como aquelas defendidas por De Soto parecem ter sido, de alguma maneira, contrabalançadas pela conjuntura que se instaura após a promulgação da Constituição da República de 1988. Apesar das ações que visavam a retração da atuação do estado e o enxugamento dos gastos nas áreas destinadas a garantia dos direitos sociais já se fazerem presentes naquele contexto, havia se estabelecido uma política que reiterava a centralidade da função social da propriedade urbana e da cidade, bem como do acesso à moradia adequada e aos bens usufruídos coletivamente, dentro dos ideais da Reforma Urbana.

Assim, podemos concluir que havia uma forma distinta de atuação do poder público em relação as favelas. Até a década de 1960, esta intervenção se pautava naquele arranjo que Gonçalves chamou de tolerância precária, a partir do qual se permitia a manutenção destes espaços, mas sempre os considerando como exceções que, de maneira complexa, inseriam-se no próprio texto legal, fazendo assim com que as remoções fossem permanentemente uma medida passível de ser acionada. Já no cenário pós Constituição de 1988 houve, portanto, um movimento de reconhecimento destes espaços pelo ordenamento jurídico, sendo os programas de urbanização e regularização fundiária desenvolvidos neste período, em grande medida, reflexos desta mudança de paradigma.

Toda esta conjuntura, adicionada às críticas ao modelo peruano de regularização fundiária que já começavam a emergir, fez com que o modelo brasileiro fosse, portanto, mais expansivo, combinando a previsão de titulação legal com a melhoria de serviços públicos, a criação de emprego e a implementação de estruturas de apoio comunitário(FERNANDES, 2011). O *Programa Favela- Bairro*, que começa a ser desenvolvido em algumas favelas da cidade do Rio de Janeiro a partir dos anos 1990, pode nos auxiliar na reflexão sobre como todo este processo de acomodação de forças se deu, pois se de um lado, previam-se neste programa ações voltadas à regularização fundiária e urbanística das favelas, por outro havia o desejo de, através destas intervenções, incutir nos moradores uma mudança cultural (MAGALHÃES, 2013), afinal, o objetivo central do projeto, segundo o artigo 2º do Decreto no 14.332, de 7 de novembro de 1995, era a urbanização das favelas para transformá-las em verdadeiros bairros da cidade.

Ao contrário dos projetos de regularização peruano inspirados pelo economista De Soto, a parte do *Programa Favela Bairro* que menos avançou foi, sem dúvida alguma, a questão da regularização fundiária. De todo modo, o projeto reconheceu o mercado imobiliário informal e definiu, por exemplo, que os locatários deveriam receber uma compensação equivalente a três meses de aluguel, além de ajuda para encontrar uma nova moradia, ao passo que os proprietários seriam plenamente indenizados no montante correspondente ao valor de suas casas, independentemente do número de imóveis que possuíssem, em caso de ser necessário destruir alguma casa por causa das obras. Da mesma forma, a prefeitura ofereceu a possibilidade da compra assistida, modalidade em que ela mediava a compra no mercado informal de outra casa na favela, exigindo somente que o imóvel não estivesse em área de risco (GONÇALVES, 2013). Assim, moradores foram reassentados pela própria prefeitura em áreas ainda consideradas informais.

O fracasso nas medidas de titulação se explica também pelo pouco interesse dos próprios moradores pela regularização fundiária, devido aos custos em termos de taxas e de imposição de procedimentos mais burocráticos de gestão, sendo assim um importante fator para este desestímulo. Esses custos, considerados como desanimadores, se sobrepõem a falta de incentivos para regularização em um contexto em que a ameaça de remoção é percebida como pouco provável. É preciso, ainda, levar em consideração que as favelas também são atravessadas por arranjos próprios de mercado, onde se observa também práticas especulativas e dinâmicas de concentração fundiária e, em alguns casos, tais dinâmicas estão direta ou indiretamente relacionadas com grupos criminosos locais (BENMERGUI; GONÇALVES, 2019).

Já na primeira década dos anos 2000, os anseios pela redução do papel regulador do estado, sobretudo no que tange a sua capacidade de investimento em áreas sociais, arrefeceram-se diante de um cenário marcado pelo impulsionamento das economias latino-americanas alavancado pelo chamado boom das commodities, sobretudo a partir do segundo mandato do governo Lula (2007-2010).

Porém, com a crise de 2008, a produção em massa de moradias foi tomada como uma importante medida anticíclica, fazendo com que as políticas voltadas a este fim, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) recebessem um alto volume de recursos, enquanto as ações voltadas à regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda, como o programa Papel Passado, perdessem gradualmente espaço na política urbana ao longo da gestão dos governos petistas. Ainda assim, abriu-se, neste momento, uma janela para que ações com esta finalidade fossem postas em prática, seja no campo administrativo, seja no campo legislativo. Neste último caso, uma série de leis foram editadas neste período, visando a efetivação da regularização fundiária de



assentamentos informais e a simplificação dos processos de titulação da posse. Dentre elas destacamos, a lei 11.977/2009, apelidada de lei da Minha Casa Minha Vida.

Neste mesmo cenário, a cidade do Rio de Janeiro se tornou um importante laboratório de transformações urbanas voltadas à recepção dos grandes eventos que ocorreram no período, fazendo com que as favelas fossem objeto de inúmeras políticas que, ora pendiam para a urbanização destes espaços, ora para o retorno das remoções. Concomitante a estes investimentos, foram instaladas também as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) em algumas favelas da cidade, que tinham como mote o apoio ao empreendedorismo, o estímulo ao aparecimento de novas oportunidades de negócios nestes espaços<sup>11</sup>, e a formalização dos serviços coletivos tais como luz e televisão à cabo, evidenciando assim que o impulso ao mercado e ao consumo era o elemento condutor do projeto. É por esta razão que para Sonia Fleury, o resgate do território pelo aparato estatal coercitivo permitiu o avanço do mercado, contribuindo para um “projeto de cidade que amplia a mercantilização e pretende a integração pelo consumo, mas está longe de assegurar a expansão da cidadania, como reconhecimento de sujeitos e garantia de direito à cidade” (FLEURY, 2012).

Podemos então perceber que as intervenções do poder público nas favelas cariocas que ocorreram no decorrer dos anos 2010 escapavam tanto do paradigma da tolerância precária, tão fortemente presente na primeira metade do século XX, quanto do discurso em torno do direito à cidade que havia se fortalecido no período de redemocratização. Assim, se as remoções voltavam a circular no debate público sobre o destino das favelas, as razões para tanto não passavam pela ideia de marginalidade, tal como fora acionada na década de 1960, mas sim por outras justificativas que envolviam, por exemplo, as noções de risco (MENDES, 2016).

Por outro lado, a ideia de regularização, que ao longo dos anos 1990 se referia sobretudo à discussão em torno das melhorias das condições de habitabilidade e da garantia da posse aos moradores, passa, paulatinamente, a implicar também na necessidade de inserção de práticas informais ao chamado mercado formal, nos termos indicados anteriormente por Sonia Fleury (FLEURY, 2012). Posteriormente, a crise econômica e política da segunda metade dos anos 2010 trouxe uma ruptura mais expressiva em relação ao pacto estabelecido na Constituição de 1988 que, em seu capítulo sobre a política urbana, firmava um compromisso com a garantia da função social da propriedade e da cidade.

Se nas décadas de 1990 e 2000, este pacto havia aclimatado a chegada de argumentos como aqueles defendidos por Hernando de Soto sobre informalidade e o papel da titulação, tão em voga na América Latina dos anos 1990, nos anos 2000, já começaram a se incubar experiências baseadas em um modelo de regularização fundiária baseado nestas reflexões<sup>12</sup>, culminando na revogação de boa

parte da lei 11.977/2009 pela lei 13.465/2017. Não por acaso, a exposição de motivos para a criação da Medida Provisória nº759 de 2016, que será posteriormente convertida nessa lei, aponta para a necessidade de incorporação dos espaços que suspostamente estariam apartados da economia formal, como uma forma de avivar um capital morto:

[...] 88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.

[...]

91. Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes.

Na lei 13.465/2017, a informalidade persiste como um problema a ser resolvido e prevalece a ideia de que a regularização fundiária se limita à titulação (ALFONSIN; et al., 2019), constituindo-se enquanto condição necessária não só de investimentos públicos, mas da própria efetivação da cidadania daquelas e daqueles que ocupam informalmente a terra. Neste sentido é interessante observar que mesmo nos momentos em que esta lei buscou incorporar as práticas informais de gestão imobiliária próprias da favela, como foi o caso do reconhecimento do uso da laje como um direito real pelo Código Civil, esta absorção não se deu nem nos termos de uma exceção *ad hoc*, como no arranjo da tolerância precária, nem nos termos do paradigma de garantia do direito à cidade.

## Conclusão

Procuramos identificar os contornos jurídicos através dos quais o estado produz suas margens. Como vimos, o estado atua sistematicamente na exceção de suas próprias normas ora para violar a vida ora para assegurar condições mínimas de existência às suas margens. Esse tipo de ação muitas vezes ganha, paradoxalmente, contornos propriamente jurídicos, ou seja, não se trata necessariamente de leis inominadas nos termos de Veena Das, mas o próprio direito positivo incorpora dispositivos para justificar a não aplicação da própria lei.

Se as teorias da marginalidade foram objeto de críticas, tais representações homogeneizantes e negativas das favelas ainda persistem e teimam em conduzir políticas públicas. A força simbólica



dessas representações não bloqueou necessariamente a expansão física das favelas, mas constituiu, sem dúvida, uma moldura muito estrita que limitou o aparecimento de uma reflexão com vistas a integrar plenamente as favelas à ordem jurídica em vigor, ou seja, as favelas se mantêm presas a noção de marginalidade, apesar de tal processo se apresentar com contornos distintos no decorrer do tempo.

Ruben Oliven já identificava em 1980 que essa realidade da inserção das margens na sociedade brasileira era mais complexa. Em vez de postular posições unidimensionais entre marginais ou integrados, este autor já defendia a ideia de que o processo era mais dinâmico (OLIVEN, 1980). Mesmo expostos às dinâmicas mais amplas da sociedade, as margens mantinham suas particularidades, baseadas em grande parte pela própria experiência de acesso precário a serviços e bens coletivos. Como observa Veena Das, a vida nas margens está ancorada na reprodução do social dentro dos modos dominantes, mas não é totalmente definida por ela (DAS, 2012).

Parte da mobilização dos moradores de favelas continua lutando por melhorias e pelo direito de permanecer na cidade, mas sempre dialogando com as práticas informais ali existentes e obviamente com as formas do estado de reproduzir tais práticas que, por sua vez, são atravessadas pelas lógicas de mercado em um entrecruzamento com fronteiras difusas entre práticas consideradas lícitas, ilícitas e ilegais.

Observa-se, por fim, que o discurso de distinção das favelas em relação ao restante da cidade se mantém, logicamente não mais como um estigma, mas como uma especificidade: as favelas não seriam mais espaços da lacuna e das ausências, mas espaços onde a experiência dessas ausências produziria potencialidades. Trata-se, assim, de ressignificar a experiência de estar às margens, desafiando as representações negativas sobre esses espaços. O desafio então torna-se então em compreender como se articulará essa dinâmica de distinção com a garantia de direitos universais pelo estado.

---

<sup>1</sup> Como indicaremos com mais detalhes ao longo do texto, mobilizamos, neste artigo, um conjunto de leituras que apontam para o papel do estado na produção das margens. Por outro lado, autoras como Veena Das e Deborah Poole afirmam que, ao mesmo tempo, o próprio estado é também produzido, em um processo simbiótico e recíproco, pelas margens que realiza (DAS; POOLE, 2004). É a partir desta compreensão que as autoras rechaçam a noção do estado como ente, advindo daí o uso do “e” minúsculo. <sup>2</sup> Podemos citar, aqui, a teoria da modernização de Gino Germani. Apesar de não sustentar um tipo único de sociedade moderna, Germani foi criticado pelo paradigma desenvolvimentista de seu pensamento, que não daria espaço suficiente à cultura e suas particularidades na realidade latino-americana. No entanto, como explica Alexis Cortés, a dicotomia tradicional/moderno de Gino Germani poderia ser compreendida como tipos ideais e não históricos (CORTÉS, 2012).

<sup>3</sup> Adotamos neste texto a organização bipartite das teorias da marginalidade proposta por Maria Maneiro e Nicolas Bautés a partir da qual se reúnem, de um lado, a corrente ecológica e, do outro, as interpretações mais sistêmicas (BAUTÉS; MANEIRO, 2015).

<sup>4</sup> Este mesmo movimento ocorreu em outros países da América Latina, como o Chile. O Centro para el Desarrollo Economico y Social de America Latina (DESAL), por exemplo, através das reflexões do padre belga Roger Vekemans, pontuava que a marginalidade indicaria a ausência de um elo entre o mundo marginal e a sociedade estabelecida, não apenas sendo uma experiência econômica, mas sobretudo cultural, afetando todas as esferas da vida social (BENNHOLDT-THOMSEN; GARRIDO, 1981). O pária não teria os costumes e regras que lhe permitiriam integrar-se totalmente à sociedade. Essa característica social corresponderia a uma determinação física, com um espaço social específico: o acampamento, a favela ou a favela (CORTÈS, 2017).

<sup>5</sup> Grande parte dessa reflexão paulista estava agrupada em torno do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) e da FAU-USP (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo). A produção urbana carioca é mais difusa em termos de correntes teóricas e instituições. Dentre os vários pesquisadores, podemos citar a liderança de Anthony Leeds nos anos 1960 e 1970 e, posteriormente, do arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos, quando esse assume, em 1975, a coordenação do Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

<sup>6</sup> É interessante notar que, na medida em que as teorias da marginalidade vão perdendo força, a noção de informalidade passa a ganhar cada vez mais centralidade nas discussões sobre pobreza urbana.

<sup>7</sup> Trata-se do disciplinamento da vida de forma a produzir corpos economicamente ativos e politicamente dóceis. Tal mecanismo foi importante ao desenvolvimento do capitalismo pela inserção controlada dos corpos aos aparelhos de produção e por formas de gestão da população para melhor integrá-las aos processos econômicos. A biopolítica, como afirma Didier Fassin, provou ser um governo de pessoas, comportamentos e práticas, deixando escapar aquilo a que podemos chamar a própria vida (FASSIN, 2006).

<sup>8</sup> O Decreto Estadual nº 374, de 24 de fevereiro de 1961, também reforçou, alguns anos depois, a impossibilidade de cobrança de aluguéis em favelas.

<sup>9</sup> Após a transferência da capital para Brasília, a cidade do Rio de Janeiro se tornou uma cidade-estado: o Estado da Guanabara. Em 1975, o governo militar promoveu a fusão do Estado da Guanabara com o antigo Estado do Rio de Janeiro, fazendo da antiga capital da república, a cidade do Rio de Janeiro, capital do Novo Estado do Rio de Janeiro em detrimento da cidade de Niterói.

<sup>9</sup> Sobre as remoções de favelas no período e suas consequências sociopolíticas, ver: L. VALLADARES, 1978; L. BENMERGUI, 2012; e M. BRUM, 2013.

<sup>10</sup> Nesse contexto, uma série de decretos se voltou para estimular as atividades econômicas nas favelas (GONÇALVES; CAMPOS, 2019).

<sup>11</sup> Podemos citar, por exemplo, a experiência do *Projeto Cantagalo*, que buscava a titulação plena de propriedade dos moradores em “comunidades populares », tendo como inspiração as ideias de Hernando de Soto. Sobre o tema ver: Ver: P.R. de CASTRO, *Galo cantou: a conquista de propriedade pelos moradores do Cantagalo*. Rio de Janeiro: Record, 2011; e A. F. MAGALHÃES, *O direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, B. D. M. et al. «Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil». *Revista de Direito da Cidade*, vol. 11, nº 2, 3 ago. 2019.

ALMEIDA, R. G., « A política dos Parques Proletários Provisórios no Rio de Janeiro», *Terra Brasilis*, nº 13, 2020, pp. 1-20.

ARANTES, P. F. « Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970», *Novos Estudos*, vol. 83, n. CEBRAP, pp. 103–127, mar. 2009.

BAUTÉS, N.; MANEIRO, M. «Interrogaciones sobre la (in)formalidad política», in: *Anais I Congreso Latinoamericano de Teoría Social*, Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, p. 22, 19 ago. 2015.



BENMERGUI, L., *Housing Development: Housing Policy, Slums, and Squatter Settlements in Rio de Janeiro, Brazil and Buenos Aires, Argentina, 1948-1973*, Tese de doutorado em História, University of Maryland, 2012.

BENMERGUI, L. e GONÇALVES, R. S., «Urbanismo Miliciano in Rio de Janeiro». *NACLA Report on the Americas*, Vol. 51, nº 4, 2019, pp. 379-385.

BENNHOLDT-THOMSEN, V.; GARRIDO, A. «Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 43, nº 4, p. 1505, out. 1981.

BRUM, M., "Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos", *O Social em Questão*, nº29, 2013, pp. 179-207.

CARVALHO, M. B., « Questão Habitacional e Controle Social: a experiência dos Parques Proletários e a ideologia 'higienista-civilizatória' », in: *Anais do XVI Encontro Regional de História da Anpuh-Rio: Saberes e práticas científicas*, Rio de Janeiro, 2014.

CASTELLS, M.; PORTES, A. *Word Underneath: The origins, Dynamics and Effects of the Informal economy*. In: **Informal economy: studies in advanced and less developed countries**. Londres: The Johns Hopkins University Press, 1991. p. 26.

CASTRO, P. R. DE. *Galo cantou: a conquista de propriedade pelos moradores do Cantagalo*. Rio de Janeiro: Record, 2011.

CORTES, A. "Modernización, dependencia y marginalidad: Itinerario conceptual de la Sociología Latinoamericana". *Sociologías*, vol. 14, nº 29, 2012

CORTÈS, A. «Aníbal Quijano: Marginalidad y urbanización dependiente en América Latina». *Polis*, vol. 46, 2017.

CUNHA, M. I. P. DA. « Formalidade e informalidade: questões e perspectivas». *Etnográfica*, vol. X, nº 2, p. 12, 2006.

DAS. V et POOLE. D., (éd.). *Anthropology in the margins of the state*. New Delhi; Oxford: Oxford University Press, 2004.

DAS. V., «Poverty and the Imagination of a Future: The Story of Urban Slums in Delhi, India». *Asia Colloquia Papers*. Vol. 01, nº 04, march, 2012, pp. 17-34.

DELFINO, A. «La noción de marginalidad en la teoría social latinoamericana: surgimiento y actualidad», *Universitas Humanística*, nº 74, 2012, pp. 17-34.

DE SOTO. H., *Economia Subterrânea: Uma análise da realidade peruana*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1987.

DE SOTO. H., *O Mistério do Capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001



FASSIN, D. La biopolitique n'est pas une politique de la vie. *Revue Sociologie et sociétés*, vol. 38, n° 2, 2006.

FERNANDES, E. *Regularization of informal settlements in Latin America*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FILGUEIRAS, L. A. M.; DRUCK, G. O conceito de informalidade: um exercício de aplicação empírica. **CADERNO CRH**, v. 17, n. 41, p. 19, 2004.

FLEURY, S., « Militarização do social como estratégia de integração - o caso da UPP do Santa Marta », *Sociologias*, n° 30, 2012, pp. 194-222.

GIANOTTI, E. et GONÇALVES, R., «La guerra fría en las favelas y las poblaciones, 1945-1964. Una disputa entre comunistas e Iglesia Católica». *Izquierdas*, n° 49, 2020, p.642-662.

GONÇALVES, R.S. *Favelas do Rio de Janeiro. História e Direito*. Editoras Pallas e PUC-Rio, 2013.

GONÇALVES, R.; AMOROSO, M., « União como acesso à cidade: a UTF entre a história e a memória do movimento associativo de favelas do Rio de Janeiro », *Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro*, n° 7, 2013, pp. 175-190.

GONÇALVES, R., BAUTÈS, N.; MANEIRO, M., « A informalidade urbana em questão », *O Social em Questão*, vol. 21, n° 42, 2018.

GONÇALVES, R.S.; CAMPOS, L. “Da cidade de exceção a um novo modelo urbano pós-olimpíadas: as alterações na legislação urbanística em relação às favelas na cidade do Rio de Janeiro” in FERREIRA, A., RUA, J. e MATTOS, R., *Produção do espaço. Emancipação social, o comum e a verdadeira democracia*, Rio de Janeiro: Consequência, 2019, pp. 427-446.

GONÇALVES, R.; SANTOS, C. R., « Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária », *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 23, 2021 (no prelo)

GONÇALVES, R.S., SIMÕES, S.S. e FREIRE, L. L., « A contribuição da Igreja Católica na transformação da habitação popular em problema público na França e no Brasil », *Cuadernos de Antropología Social*, n° 31, 2010, pp. 97-120.

HART, K. « Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana », *The Journal of Modern African Studies*, v. 11, n° 1, pp. 61–89, 1973.

LEEDS, A. « The significant variables determining the character of squatter settlements ». *América Latina*, vol. 12, n° 3, 1969, pp. 44-85.

LEWIS, O., *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, New York: Basic Books, Inc., 1959.

LEWIS, O., *La Vida; A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty: San Juan and New York*, New York, Ramdon House, 1966.



LIMA, J. de C. R., « Do desmonte da favela à criação do Parque Proletário: política assistencial», *Revista Diversitas*, nº2, 2014, p.186-223.

MAGALHÃES, A.F., « O Galo cantou, mas não foi para os moradores das favelas: problematizando a política estadual de titulação de favelas». *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, vol. 0, nº 1, pp. 86–114, 20 abr. 2013.

MAGALHÃES, A. F. *O direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MANGIN, W., «Latin American squatter settlements: a problem and a solution», *Latin American Research Review*, 1967, nº2, p.65–98, 1968.

MATOS MAR, J., «Migración y Urbanización--Las Barriadas Limeñas: Un Caso de Integración a la vida urbana», in: Hauser, P.M., *La Urbanización en América Latina*, Paris, UNESCO, 1962

MEDEIROS, F. J. M.; CONSENTINO, D. DO V. « Celso Furtado e Raúl Prebisch frente à crise do desenvolvimentismo da década de 1960», *Revista de Economia*, vol. 41, nº 74, p. 30, 2020.

MENDES, A. F. « O debate em torno do risco, da moradia e das remoções em um ano de tragédias», in: COCO, G. et MENDES, A.F. (éd.), *A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas: a história do Núcleo de terras e Habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011)*. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2016. p. 343.

NABACK, C. P. *A formação discursiva dos direitos urbanos no Brasil: humanismo e marxismo na proposta de Reforma Urbana (1975-1988)*. [s.l.] Departamento de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2019.

OLIVEN, R., « Marginalidad urbana en América Latina », *Revista Eure*, vol. 7, nº 19, 1980, pp. 49-62.

PERLMAN, J. *O mito da marginalidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

ROBERTS B., *Cities of peasants*, Londres: Edward Arnold publishers, 1978.

RODRIGUES, R. I., *Os 'Parques Proletários' e os subúrbios do Rio de Janeiro: aspectos da política governamental para as favelas entre 1930-1960*. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2013.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAGMACS, « Aspectos humanos da favela carioca ». *O Estado de São Paulo*, suplementos especiais, 13 e 15 de abril de 1960.

SANTOS, Carlos Nelson F. Dos. *Três movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado, Museu Nacional-UFRJ, 1979.

SILVA, Luis. A. Machado. « A política na Favela », *Cadernos Brasileiros*, nº 41, 1967, pp. 35-47.



TURNER, J., « Squatter Settlement: An Architecture that Works». *Architectural Design*, n° 8, 1967, pp. 356-360.

VALLADARES, L. DO P. *Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

VALLADARES, L. DO P. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

#### Sobre os autores:

##### **Rafael Soares Gonçalves**

Advogado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre e doutor em História pela Universidade de Paris VII. Pós-doutor em Antropologia pela École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Professor associado do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio e coordenador do Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais (LEUS) da mesma instituição. Pesquisador de produtividade do CNPq e Jovem Cientista do Nosso Estado pela Faperj.

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4960734561594746> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8887-8931>

E-mail: [rafaelsgoncalves@yahoo.com.br](mailto:rafaelsgoncalves@yahoo.com.br)

##### **Caroline Rocha dos Santos**

Advogada e mestra pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/Uerj). Professora do curso de Direito do Centro Universitário Gama e Souza (Unigama) Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8454325934441570> Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4188-4426>

E-mail: [carolrocha.santos@gmail.com](mailto:carolrocha.santos@gmail.com)

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**

