



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Caroline Rocha dos Santos

**Moradia urbana informal: trajetórias, impasses e narrativas em torno da
constituição de um conceito normativo**

Rio de Janeiro

2021

Caroline Rocha dos Santos

**Moradia urbana informal: trajetórias, impasses e narrativas em torno da constituição
de um conceito normativo**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Orientador : Prof. Dr. Ricardo Nery Falbo

Coorientador: Prof. Dr. Rafael Soares Gonçalves

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

C237 Santos, Caroline Rocha dos.

Moradia urbana informal: trajetórias, impasses e narrativas em torno da
Constituição de um conceito normativo / Caroline Rocha dos Santos. - 2021.
121 f.

Orientadora: Prof. Dra. Dr. Ricardo Nery Falbo.

Coorientador: Prof. Dr. Rafael Soares Gonçalves.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1.Direito de propriedade . - Teses. 2. Direito à moradia . –Teses.
3.Direito urbanístico – Teses. I. Falbo, Ricardo Nery. II. Gonçalves, Rafael
Soares III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito.
III. Título.

CDU 347.233

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Caroline Rocha dos Santos

**Moradia urbana informal: trajetórias, impasses e narrativas em torno da constituição
de um conceito normativo**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais.

Aprovada em 14 de outubro de 2021.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Nery Falbo (Orientador)

Faculdade de Direito — UERJ

Prof. Dr. Rafael Soares Gonçalves (Coorientador)

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Alexandre Fabiano Mendes

Faculdade de Direito — UERJ

Prof.^a Dra. Angela Moulin Simões Penalva Santos

Faculdade de Ciências Econômicas — UERJ

Prof. Dr. Enzo Bello

Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Pedro Curvello Saavedra Avzaradel

Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro
2021

DEDICATÓRIA

À minha Tia Lu. Obrigada pelo afeto que me fez forte e amada.

AGRADECIMENTOS

O pano de fundo das reflexões que faço nesta tese sobre as transformações dos sentidos ligados à noção de informalidade refere-se, em larga medida, a um contexto de precarização e instabilidade da vida social, na qual a gramática dos direitos e da cidadania não é mais capaz de nos prevenir ou ao menos se converter em um horizonte de lutas contra as incertezas do mercado. Pelo contrário, a exposição a essas incertezas são celebradas e cultivadas como o verdadeiro espírito daquelas e daqueles que “sobrevivem em tempos difíceis”, que “veem na crise uma oportunidade”, encarnando assim o “ímpeto empreendedor”.

A exposição às incertezas, diferentemente do discurso propagado, tem nos levado, todavia, a uma vida precária. Precariedade material, referente ao rebaixamento das condições mínimas de existência, mas também precariedade da saúde mental, oriunda desse incessante estado de ansiedade, já que se dorme no hoje sem saber muito como será o amanhã. Foi essa sensação que atravessou a escrita desta tese. A sensação de ter que se dedicar inteiramente à pesquisa sem, contudo, deixar de olhar para os lados e antever outras oportunidades de renda e trabalho. Afinal, sobre as pesquisadoras e pesquisadores sempre paira a ameaça de um iminente corte de bolsas, sobretudo em um governo inteiramente avesso à pesquisa e ao saber; e a preocupação com o desemprego pós-doutorado ou com a dificuldade de não se inserir na área para a qual se dedicou anos de sua formação.

A pandemia viria para multiplicar esta ansiedade por mil, quando as dúvidas sobre o futuro envolvem não apenas as (im)possibilidades de emprego, mas sobretudo o risco de ser apanhada por uma doença para a qual não havia cura nem vacina. Diante de tantas perdas pelo caminho, insistir na produção de um texto, buscar algum sentido e importância nessa tarefa parecia, cada vez mais, algo impossível.

Não foi fácil navegar por esses mares. Mas um vento moveu a maré para que meu barco finalmente pudesse chegar em algum lugar. Meus agradecimentos são para as pessoas que sopraram esse vento.

Em primeiro lugar, à minha ancestralidade que me acalentou e fortaleceu em todas as vezes em que pedi serenidade, saúde e determinação para enfrentar os desafios. A toda a minha família, meu pai Carlos, minha mãe Rita e meu irmão Heitor, que nunca deixaram de incentivar e de se mostrarem orgulhosos diante das escolhas profissionais que eu havia tomado, mesmo em um cenário no qual a pesquisa e a educação não tem lá os seus prestígios.

Ao meu companheiro Stan que me cobriu de amor ao longo dos últimos três anos, não por acaso, o período de andamento do doutorado e de escrita da tese em meio a uma pandemia.

À minha família espiritual e ao meu pai Hélio que me acolheram quando eu soube que os novos tempos me demandariam uma maior capacidade de resiliência. Às amigas e amigos de longa data que estiveram sempre ao meu lado e que não me deixaram desistir da minha caminhada: Beatriz Camillo, Renata Albuquerque, Aline Borghoff Maia, Máira Ribeiro, Pedro Cazes, Tomás Garcia, Luna Ribeiro Campos e Juliana Athayde que, sobretudo nos últimos momentos, foram um ouvido amoroso para as minhas lamentações e revisoras argutas da tese.

O ambiente acadêmico, sobretudo para pessoas pretas, tem sido um lugar muitas vezes adoeceador e inóspito. Se eu consegui atravessar o doutorado, isto foi, em grande parte, devido às amigas e amigos com quem, durante os últimos anos, tenho compartilhado as angústias de ser um corpo preto dentro destes espaços: Bruna Portella, Vinícius Romão, Ana Carolina Pires, Ethiene Wenceslau, Ana Carolina Matoso, Natalia Sales de Oliveira e Rhaysa Ruas.

Agradeço também às amigas e amigos que cultivei ao longo desta vida acadêmica: Julia Rodrigues, Diogo Justino, Pedro Renó, Thiago Ferrare, Gabriela Azevedo, João Guilherme Roorda, Rafael Vieira, Ana Carolina Brandão e Clarissa Naback Pires que, em conversas sobre a tese e na leitura atenta dos meus textos, fez contribuições fundamentais para o desenvolvimento do trabalho.

A conclusão dessa caminhada também não teria sido possível sem o apoio que recebi do meu orientador que, na verdade, é um grande amigo. Ricardo Nery Falbo, espero que um dia eu possa retribuir ao menos um pouco do investimento afetivo que recebi de você. Saiba que agradeço à vida por esse encontro, quando, há alguns anos atrás, em uma sala da Faculdade Nacional de Direito, conheci um professor cativante. Faço um agradecimento especial também ao meu coorientador, Rafael Soares Gonçalves, que, nos últimos anos, tem incentivado e impulsionado minha produção acadêmica, sempre apontando novas leituras e caminhos de pesquisa a serem percorridos. Que venham mais trabalhos a partir dessa parceria! Agradeço também aos professores Alexandre Mendes e Enzo Bello que, no momento da qualificação, apresentaram apontamentos e indicações de leitura valiosas para o desenvolvimento da tese.

O presente trabalho contou com o financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Não se trata de descrever “direitinho” as coisas tal como são ou vêm se modificando. A questão é outra, mais de fundo, e diz respeito ao modo como contruímos nossos “objetos” de investigação, como definimos nossas questões, como formulamos as perguntas que nos orientam em uma experiência de conhecimento capaz de deslocar o campo do já-dito e prospectar as potências pelas quais a ordem das coisas se configura. E é isso que está em jogo na tarefa descritiva. É nisso que reside a tarefa da crítica.

Vera da Silva Telles

RESUMO

SANTOS, Caroline Rocha dos. **Moradia urbana informal**: trajetórias, impasses e narrativas em torno da constituição de um conceito normativo. 2021. 121f. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

O objetivo da tese é investigar e pensar sobre a trajetória percorrida pela noção de informalidade que fez dela um termo interpelado de forma recorrente para se referir a determinadas formas de morar e de ocupar o espaço urbano. A partir dessa reflexão, exploro a hipótese segundo a qual a compreensão comum da informalidade enquanto aquilo que foge ao direito estatal não é algo natural e guarda relação com transformações fundamentais que ocorrerão a partir da década de 1980. Dentre elas, a tese chama atenção para a ascensão do critério jurídico como forma de definição da informalidade e as mudanças contemporâneas nas dinâmicas de acumulação capitalista que vão acelerar o processo de financeirização da terra urbana.

Palavras-chave: Informalidade urbana. Regularização fundiária. Direito de propriedade.

RESUMEN

SANTOS, Caroline Rocha dos. **La vivienda urbana informal**: trayectorias, impasses y narrativas en torno a la constitución de un concepto normativo. 2021. 121f. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

El objetivo de esta disertación es indagar y reflexionar sobre la trayectoria que recorre la noción de informalidad, que la convirtió en un término que ha sido cuestionado recurrentemente para referirse a determinadas formas de vivir y ocupar el espacio urbano. A partir de esta reflexión, exploro la hipótesis según la cual la comprensión común de la informalidad como algo que escapa a la ley estatal no es natural y se relaciona con cambios fundamentales que ocurrirán a partir de la década de 1980. Entre ellos, la tesis llama la atención sobre el surgimiento del criterio legal como forma de definir la informalidad y los cambios contemporáneos en la dinámica de acumulación capitalista que acelerarán el proceso de financiarización del suelo urbano.

Palabras clave: Informalidad urbana. Regularización de tierras. Derecho de propiedad.

LISTA DE ABREVIATURAS SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEPAL	Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe
Codefam	Comissão de Defesa das Favelas da Maré
Codesco	Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
Cohab	Companhia de Habitação Popular
FAFEG	Federação das Favelas do Estado da Guanabara
FAU/USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FND	Faculdade Nacional de Direito
ILO	International Labour Office
ILD	Institute Libertad y Democracia
MP	Medida Provisória
NIAC	Núcleo Interdisciplinar de Ações para a Cidadania
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PREALC	Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe
PROAP-Rio	Programa de urbanização de assentamentos populares
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
Promorar	Programa de Erradicação das Subhabitações
SAGMACS	Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
URBEL	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	A ANÁLISE DE UMA TRAJETÓRIA: CONTINUIDADES E RUPTURAS NOS SENTIDOS ATRELADOS À NOÇÃO DE INFORMALIDADE NO BRASIL.....	19
1.1	Visões latino-americanas sobre a pobreza urbana.....	19
1.2	O que é o setor informal afinal?.....	28
2	SETOR INFORMAL, ECONOMIA INFORMAL, MORADIA INFORMA E INFORMALIDADE URBANA: DESLIZAMENTOS DOS SENTIDOS DE	41
2.1	INFORMALIDADE.....	43
2.2	Informal, ilegal ou irregular? Uma noção em transição.....	57
3	Um novo papel para a terra e moradia urbana.....	
	A SAÍDA É A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: INFORMALIDADE, TÍTULOS DE PROPRIEDADE E GESTÃO DA POBREZA.....	68
3.1	Por uma “alternativa pacífica e deliberada” via propriedade individual:	69
3.2	um outro Sendero e o mistério do capital.....	88
	Idéias fora do lugar, ideias no lugar.....	107
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
	REFERÊNCIAS.....	

INTRODUÇÃO

[...] seria mesmo a favela um espaço informal? Teriam esses espaços surgido à margem da legislação? A construção do imaginário do espaço informal parte da ideia da ocupação de um espaço de terra até então desocupado, onde famílias pobres decidem erguer os seus barracos a partir da autoconstrução. Portanto, parte-se do princípio de que são informais porque são também ilegais — a despeito da função social da terra — já que teriam sido construídas a partir de “invasões” de terrenos e não através da aquisição de terras ou de moradias via mercado imobiliário formalizado, evidenciando o constante elo do discurso da informalidade com o da ilegalidade (MAYRINK, 2018).

O trecho acima, escrito por Priscilla Mayrink e publicado no jornal *Rio on watch*, oferece uma série de elementos que me auxiliam a introduzir as principais questões enfrentadas pela tese, na medida em que a autora explicita a existência de um imaginário que relaciona a informalidade ao surgimento de espaços de moradia popular que teriam supostamente se dado à margem da lei, tendo essa narrativa estruturado as intervenções estatais voltadas às favelas e frequentemente mobilizado os debates acadêmicos sobre o tema.

Brodwin Fischer (2021), por exemplo, em uma publicação recente na qual deseja chamar atenção para a persistência da informalidade nos processos históricos de longa duração, utiliza o termo para se referir a determinadas moradias que, ao se fazerem ao revés da lei, teriam permitido aos mais pobres o acesso ao espaço urbano, sendo as favelas a imagem central a partir da qual ela desenvolve sua reflexão. A preocupação levantada pela autora é importante e auxilia a rechaçar a ideia de que as favelas constituem uma exceção ou uma excrescência dentro de uma história linear de desenvolvimento e modernização.

Porém, a automática nomeação de determinadas realidades enquanto “informais” implica ao menos em três arbitrariedades: em primeiro lugar se determina, de antemão, quais os fenômenos serão amparados por esse termo. Em segundo lugar, o entendimento de que o informal se refere àquilo que ocorre por fora da lei é tomado como uma característica natural e, em terceiro lugar, se perde de vista as questões e problematizações que conformam a utilização de determinados termos em detrimento ou em substituição de outros.

Assim, se as favelas no início do século XX eram problematizadas a partir da gramática da higienização; se, a partir da década de 1950, passam a ser pensadas através da noção de marginalidade ou, ainda, se elas tornam-se uma referência fundamental para dizer o que a informalidade significa ao longo da década de 1990, essas mudanças revelam deslocamentos importantes que dizem respeito à própria transformação de um conjunto de elementos que indicam como a realidade está sendo compreendida. Todavia, perdemos de vista essas transições quando enxergamos a informalidade apenas como um termo descritivo

que aponta para uma ilegalidade, supostamente ontológica, de determinados espaços de moradia popular. O elemento motivador deste trabalho reside, então, na tentativa de romper com essa identificação e suspender, ao menos no plano analítico, o acoplamento imediato da noção de informalidade a determinados cenários, em especial àqueles que conhecemos como favelas, periferias, *barriadas*, *shanty towns*, deslocando o olhar sobre o que a informalidade *é* para pensar como a informalidade *tornou a ser*. O objetivo da tese é, portanto, analisar a produção de um discurso que passa a mobilizar a noção de informalidade para definir e caracterizar determinados espaços de moradia popular urbana, retendo atenção aos deslocamentos conceituais que são realizados neste processo e buscando delinear os sentidos presentes nessa nomeação. No entanto, como destaca Marcos Cezar Alvarez (2004) ao estudar a noção de “controle social”, não há um significado unívoco ou original atrelado a determinados conceitos e noções. Consequentemente, trata-se mais de perceber quais as questões que estão em jogo e que se escondem por trás de denominações aparentemente homogêneas.

O ponto de partida que eu assumi para a investigação passa, portanto, pela constatação de que a informalidade, enquanto uma noção específica, possui um percurso intimamente ligado à história de consolidação das favelas, das periferias ou, para ser mais abrangente, dos espaços populares de moradia construídos “irregularmente”, porém, elas não se confundem. Nesse sentido, se há um empírico sobre o qual me debrucei ao longo da tese, ele não se constitui pelos fenômenos que conhecemos como *moradia ou assentamentos informais*, mas sim pelo processo de construção de um discurso que atrela a noção de informalidade a tais realidades.

É através desse ponto de partida que desejo explicitar as escolhas teórico-metodológicas que realizei. Quanto às escolhas, penso ser importante, em primeiro lugar, partir do reconhecimento da dimensão política da informalidade. Com isso, não busco aqui acionar uma interpretação que toma a informalidade como um “problema” a ser combatido por determinadas intervenções estatais que, quando dirigidas aos espaços de moradia popular, convertem-se em medidas voltadas à regularização fundiária ou mesmo a remoções. Trata-se de pensar que as fronteiras que separam o formal e o informal não se dão por algum critério absoluto, sendo, pelo contrário, constantemente redefinidas e renomeadas. Ou seja, pensar a informalidade em sua politicidade implica, sobretudo, em compreendê-la a partir da gestão de suas fronteiras.

O *Collective Inverse* já vinha trabalhando com a ideia de informalidade política para compreender os modos de governo e a produção do espaço urbano (INVERSE, 2016). No

Brasil, esse tipo de discussão tem sido feito por uma série de trabalhos que, desde o campo da antropologia urbana, analisam as formas contemporâneas de produção e circulação de riquezas, a partir das quais os trânsitos de pessoas e mercadorias se fazem nas dobras do ilegal, do informal e do ilícito. São esses os casos dos estudos produzidos, por exemplo, por Vera Telles e Daniel Hirata (TELLES, 2010; TELLES; HIRATA, 2007).

A tese não possui a pretensão de trabalhar com uma metodologia ou um olhar fornecido pela antropologia. As preocupações mobilizadas na pesquisa são também de ordem distinta daquelas que enfrentam esses autores, mas o tipo de análise por eles produzida apresenta uma proposta interessante para a formulação de uma pergunta: Não se trata de construir possíveis soluções para a informalidade, e sim identificar as questões e as problematizações subjacentes ao próprio processo de nomeação da moradia urbana como informal.

A dimensão empírica principal da tese está focada, portanto, em um certo discurso que, ao mobilizar a noção de informalidade, embasa práticas e saberes a respeito de determinados grupos sociais. A pesquisa empírica deu-se a partir da construção de um *corpus* analítico que reuniu: em primeiro lugar, a produção teórico-acadêmica sobre a informalidade, pois se trata de um termo que é fabricado, inicialmente, como um conceito; documentos emitidos por organismos multilaterais, tais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial, que tiveram um papel importante no delineamento do entendimento sobre o informal que o atrelava à pobreza urbana; e, por fim, um conjunto de normas jurídicas e leis através das quais eram materializadas algumas políticas destinadas às favelas que, formuladas em escala global, nacional ou local, funcionaram como uma referência a partir da qual eu pude perceber com mais nitidez as complexidades, resistências e modulações no processo de produção do discurso em torno da informalidade.

A respeito das considerações metodológicas, pontuo que a reunião do *corpus* de análise que aqui constitui o material empírico não tem a pretensão de reproduzir a realidade. Isso implica afirmar que os elementos de investigação da tese, em especial “a informalidade” ou, mais especificamente, o discurso que se produz mobilizando o termo, não existem enquanto uma realidade dada, mas sim como objeto teórico, emergido de um recorte específico que realizei. Para trabalhar com esse recorte, o método qualitativo se apresentou como o mais adequado diante dos objetivos de pesquisa da tese, já que buscava acompanhar e analisar a trajetória de determinados conceitos e categorias de análise (IGREJA, 2017).

Dentro dessa análise qualitativa, a revisão bibliográfica da literatura acadêmica mediou meu acesso ao contexto que a noção de informalidade fora produzida. Já a análise

documental serviu para a observação e tratamento dos documentos oficiais produzidos por organismos multilaterais e por distintas instâncias estatais.

Seguindo essa organização, a tese está estruturada em três capítulos. No primeiro, analiso a formulação da noção de informalidade, que emerge inicialmente como um conceito para explicar a existência de formas alternativas de obtenção de renda mobilizadas pelos mais pobres e que não correspondiam ao paradigma do assalariamento.

Nesse momento inicial, se o conceito de informalidade, ao menos na versão mais divulgada e conhecida, não tinha uma preocupação em explicar propriamente o urbano e a moradia urbana dos mais pobres, ele se encontra com um conjunto de interpretações que, produzidas na América Latina e, especificamente, no Brasil, já tinham como questão principal pensar as peculiaridades do modelo de urbanização apresentado pelos países considerados “subdesenvolvidos”. Dessa forma, procurei também no primeiro capítulo estabelecer quais eram os pontos de contato e de afastamento entre a formulação inicial do conceito de informalidade, sobretudo da versão veiculada pela OIT, e as principais narrativas sobre o urbano produzidas no Brasil.

No segundo capítulo, passo a analisar com maior profundidade o momento em que a informalidade não se restringe mais a um conceito utilizado nos debates teóricos sobre o mundo do trabalho, quando a questão do urbano e, particularmente, da moradia urbana, passam a ser centrais em sua definição e nos seus usos. Nessa parte, argumento que para tal transformação, dois vetores parecem ter desempenhado um papel importante: de um lado, a centralização do critério jurídico para a definição da informalidade, a partir do qual ela passa a ser pensada através de aproximações ou afastamentos com a noção de ilegalidade/ilicitude. Do outro lado, as mudanças nos arranjos de acumulação capitalista que, ao se dar via financeirização, implicaram na reposição do lugar ocupado pela terra urbana nesses processos. A partir desses dois vetores, analiso a forma que, em um movimento de mão dupla, a questão da moradia passa a ser central na discussão sobre a informalidade e a informalidade passa a ser central na discussão sobre a moradia.

Por fim, no terceiro capítulo, apresento uma reflexão mais ampla sobre as propostas apresentadas por Hernando De Soto a partir da década de 1980, na medida em que elas explicitam as interconexões entre os dois eixos apresentados no segundo capítulo. Tentando perceber como a construção do discurso em torno da informalidade e da moradia dos mais pobres se dá por tramas complexas que enfrentam resistências e contradições, na parte final do terceiro capítulo trago algumas referências de políticas dirigidas às favelas que auxiliam na exposição das peças que estavam em jogo dentro da articulação da noção de informalidade.

O ponto de partida que assumi para o desenvolvimento da tese me permitiu apresentar as escolhas teórico-metodológicas realizadas. Mas, a partir daí, também se revelam uma série de lacunas e inconsistências que enfrentei ao longo da pesquisa. Para melhor explicitá-las, penso ser relevante apresentar a trajetória da minha inserção como pesquisadora dentro do campo que tem o urbano como tema de preocupação, bem como o percurso no qual se deram os muitos desvios e decupagens até chegar no objetivo final da tese que acima enunciei.

Em grande medida, esses problemas me afastaram da proposta metodológica por mim encampada em estudos anteriores e que, baseada na teoria crítica, acena para a necessidade de conciliar o empírico com o teórico e de “operar no nível mais micro das relações sociais concretas, investigando assim os atores e os processos sociais, as ambiguidades e as contradições sociais, as relações e conflitos referidos a configurações históricas determinadas” (FALBO, 2016, p. 263).

De forma mais ampla, o interesse por pensar o espaço urbano em articulação com o direito emerge ainda durante a graduação na Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), quando integrei projetos de extensão e de iniciação científica, como o Núcleo Interdisciplinar de Ações para a Cidadania (NIAC), que orbitavam em torno dessa temática. Da participação nos projetos, produzi a monografia de conclusão de curso, na qual busquei pensar como a informalidade, para as áreas de favela, constituía-se enquanto um discurso a fundamentar uma atuação do Estado pautada pelo desrespeito aos chamados direitos fundamentais de primeira geração, como por exemplo o direito à vida e o direito de ir e vir. Essa monografia, apesar de construir o problema a partir da dogmática jurídica e de não conseguir precisar o significado da noção de informalidade, já continha muitas das inquietações que foram aprofundadas no mestrado e que ainda me moveram ao longo do doutorado.

Do amadurecimento das questões surgidas nas experiências anteriores culmina a dissertação de mestrado intitulada *Entre o reconhecimento e a estigmatização da favela: um estudo de caso sobre a regularização fundiária no Morro do Timbau* (SANTOS, 2015). Já atenta à necessidade de ajustar o recorte do tema para que isso implicasse um maior aprofundamento da análise, busquei naquele momento realizar um estudo de caso sobre a regularização fundiária ocorrida no âmbito do *Projeto Rio*, um vultuoso plano de urbanização desenvolvido entre 1979 e 1985 pelas três esferas do poder executivo, destinado a algumas favelas da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, em especial aquelas que compunham a região da Maré.

A dissertação buscava compreender em que medida o plano de regularização fundiária, englobada nesse projeto de urbanização, refletia uma nova forma de regulação estatal dos espaços e, ao mesmo tempo, implicava em uma mudança do padrão das políticas públicas voltadas para as favelas, anteriormente pautadas pelo paradigma da remoção. Contudo, não fazia parte dos objetivos da dissertação refletir sobre o passo anterior e necessário à realização da regularização fundiária. Em outras palavras, não interessava à dissertação pensar sobre aquilo que é a condição de possibilidade e inteligibilidade da própria regularização fundiária: o mecanismo de nomeação engendrado pela norma jurídica que, antes, denomina determinados espaços como inadequados, não urbanizados ou irregulares. Ou seja, designa e institui aquilo que é padrão e aquilo que é desvio.

Pensar a nomeação através da norma jurídica era o que havia escapado do escopo da dissertação e o que constituiu, durante um tempo razoável, as principais questões enfrentadas pela pesquisa de doutorado, quando a minha principal preocupação se dirigia à Medida Provisória 759/2016, posteriormente convertida na Lei 13.465/2017 que, de forma bastante distinta do marco legislativo de incidência nacional anterior sobre regularização fundiária urbana, dava uma centralidade para a noção de informalidade e buscava definir o que chamou de “núcleo informal urbano” (BRASIL, 2017). À época, eu me perguntava: o que esta lei afinal entende como informalidade?

Rechaçando a leitura dogmática, eu entendia que a resposta para a pergunta não seria extraída por “dentro” ou por “fora” da lei mas a partir da compreensão de um circuito dentro do qual a definição normativa é apenas um momento. Por conta disso, julguei ser importante começar pelo estudo dos campos de referências no qual a própria ideia de informalidade foi inicialmente produzida, para que assim fosse possível captar a transição que o termo havia feito, antes de propriamente destrinchar os caminhos pelos quais havia se dado a incorporação da noção pela Lei 13.465/2017 e, portanto, lidar com a sua nomogênese.

Contudo, a análise da lei foi sendo paulatinamente abandonada, na medida em que a primeira tarefa ganhava mais destaque nas pesquisas. Assim, a indagação que inicialmente se dirigia à lei foi se convertendo em outro tipo de pergunta, que dizia mais respeito às razões pelas quais afinal nós chamamos determinados espaços de moradia popular como informais.

O grande impasse é que, com esse deslizamento, eleger um *corpus* de análise específico, que antes se fixava nos processos de produção da lei, se tornou uma tarefa cada vez mais difícil e a tese acaba por titubear ao tentar fazer uma escolha. A própria estruturação dos capítulos reflete essa oscilação, na medida em que uma parte da tese se preocupa com a produção teórica da informalidade enquanto conceito e a outra se preocupa com a observação

da forma pela qual uma série de propostas e intervenções dirigidas aos espaços de moradia popular, em especial as favelas, mobilizavam essa noção.

É verdade que, se o objetivo da tese passou a ser a análise da produção de um determinado discurso, esse por sua vez atravessa, de fato, diferentes instâncias, mas a análise teórica não tem capacidade de lidar com todas elas. Afinal, não se trata de reproduzir o real, mas sim de proceder com um recorte que se torna o próprio objeto da investigação. Foi justamente um delineamento mais preciso desse recorte que, de alguma forma, faltou à tese, fazendo com que ela sobrevoasse o tema sem convertê-lo em um objeto de pesquisa propriamente dito.

Foram muitos os desafios que encontrei para lidar com o conjunto de questões que se tornavam mais nítidas à medida em que eu olhava para os deslizamentos do conceito de informalidade. Como pontuo ao longo do segundo e terceiro capítulos, as primeiras reflexões em torno do “setor informal” referiam-se especificamente aos debates sobre trabalho e desemprego e ainda tinham como referência o paradigma do assalariamento, dentro do qual as sociais democracias europeias se apresentavam como um modelo a ser seguido. Os ajustes operados nas dinâmicas de acumulação do capitalismo, a partir do final da década de 1970, fazem ruir o arranjo anterior e embotar as linhas que tradicionalmente demarcavam com nitidez as diferenças entre o norte e o sul, a periferia e o centro, os chamados países desenvolvidos e os subdesenvolvidos.

Com essas transformações, a proposta de integração ao sistema de assalariamento e a crença de uma possível globalização do *welfare state* se esvai, mas nesse processo se desvanece também a própria gramática que articulava as ideias de direitos e de cidadania e que se constituíam como um horizonte de reivindicações diante das contradições do capitalismo. Esse é um pano de fundo central para a compreensão das questões que embasam a noção de informalidade a partir da década de 1980, mas que acaba não sendo aprofundado com a complexidade que merece na tese.

O esforço deste trabalho concentra-se, sobretudo, em oferecer diferentes perspectivas que nos ajudem a avançar na compreensão das transformações que ocorreram ao longo do tempo em torno da ideia de informalidade, dos diferentes discursos que são mobilizados a respeito do termo e seus usos políticos. No segundo capítulo, por exemplo, eu mobilizo as discussões sobre a renda da terra para compreender o papel que o espaço urbano passa a ocupar na era do capitalismo sob dominância financeira. No terceiro capítulo, as contribuições de Christian Laval e da ideia foucaultiana de gestão dos ilegalismos servem para refletirmos sobre como a preocupação em apresentar soluções para a pobreza urbana se convertem na

tentativa de encontrar caminhos para a gestão da pobreza, onde o reconhecimento da informalidade como uma força anti-Estado será o lema central das propostas liberais, como aquelas produzidas por Hernando De Soto. Reconheço, no entanto, que tenha faltado uma escolha epistêmica mais consistente para lidar com aquilo que, em resumo, poderíamos chamar de a questão do neoliberalismo.

Apesar desses percalços e possíveis inconsistências, espero que este trabalho contribua no sentido de chamar atenção para alguns questionamentos que têm sido relegados pela produção mais clássica sobre a informalidade, tanto dentro do campo do direito urbanístico (perspectiva dogmática do urbano), quanto dentro do campo do direito à cidade (perspectiva emancipadora do urbano). A preocupação com a produção de instrumentos jurídicos para lidar com a informalidade, sobretudo quando comprometidos com a garantia de segurança da posse dos espaços de moradia popular é extremamente relevante. Porém, é necessário também nos mantermos atentas e atentos para a naturalização de determinadas identificações e atrelamentos, mesmo quando elas aparentam ser apenas descritivas.

1 A ANÁLISE DE UMA TRAJETÓRIA: CONTINUIDADES E RUPTURAS NOS SENTIDOS ATRELADOS À NOÇÃO DE INFORMALIDADE NO BRASIL

O reconhecimento da dimensão histórica da noção da informalidade, como pontuei na introdução, é o que move a tese, mas o acesso a essa trajetória se deu a partir de um recorte que, apoiado em uma vasta bibliografia já produzida sobre o tema, privilegia as discussões iniciais que deram origem ao termo e o seu encontro com as interpretações latino-americanas sobre a pobreza urbana produzidas desde meados do século XX. Isso se fez necessário porque levo a sério a afirmação feita por Maria Maneiro e Nicolas Bautès, segundo a qual a dicotomia entre o formal e o informal se deu ancorada em perspectivas anteriores que já circulavam na América Latina (BAUTÉS; MANEIRO, 2015).

Tendo em vista todas essas considerações, organizo este capítulo da seguinte maneira: na primeira seção (1.1) tento mapear as principais narrativas que na América Latina, entre a década de 1950 e meados da década de 1970, integravam o debate sobre o que fazia dos chamados países subdesenvolvidos casos desviantes de uma cartilha de desenvolvimento pautada pelo modelo de alguns estados da Europa ocidental. Em especial, busco trazer, em relação à pobreza urbana e sua moradia, as perspectivas apresentadas pelo paradigma desenvolvimentista, pelas teorias da marginalidade e pelas leituras que se afirmavam críticas diante de uma lente dualista que, naquele momento, homogeneizava a compreensão do processo de subdesenvolvimento.

Já na segunda seção (1.2), eu apresento as realidades que a noção de informalidade buscava dar conta quando foi pensada por Keith Hart como um conceito próprio das ciências sociais. Descrevo também o momento em que sua divulgação é amplificada pela publicação do relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre o Quênia em 1972 e reflito sobre sua aterrisagem no Brasil quando, diante das perspectivas latino-americanas já existentes, a noção de informalidade buscava abandonar as lentes dualistas para a compreensão dos chamados países subdesenvolvidos ao mesmo tempo que, contraditoriamente, acabou por aprofundá-las ao produzir uma nova dualidade: formal *versus* informal (HUGON, 1997).

1.1 Visões latino-americanas sobre a pobreza urbana

A circulação da noção de informalidade em escala global e sua aterrisagem na América Latina, como indico com mais detalhes na próxima seção, deram-se a partir da divulgação do relatório da OIT sobre o Quênia de 1972, impulsionadas por iniciativas locais

ligadas à instituição, como o Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe (PREALC). Porém, antes dessa chegada, já havia outras interpretações sociais produzidas na região que não só vão aclimatar a recepção da noção de informalidade por aqui, como também contribuirão com a produção de novos sentidos que a ela serão atrelados.

Dentre essas leituras, eu destaco aquelas que se tornaram interpretações fundamentais sobre urbanização e pobreza urbana no Brasil a partir de meados do século XX, aqui organizadas em torno de três matrizes: o paradigma desenvolvimentista, as concepções em torno da ideia de marginalidade e o que chamo de leituras críticas às duas concepções anteriores, abarcando, de um lado, algumas análises feitas em torno da cidade do Rio de Janeiro e de suas *favelas*, e do outro as pesquisas com aportes marxistas que tinham como campo de estudo a metrópole de São Paulo e suas *periferias*. Ressalto que a distinção que aqui faço entre essas correntes não é uma classificação estanque, sendo apenas um atalho que uso para apresentar esses discursos que, em vários momentos, entrecruzam-se ao longo da história.

Destaco também que as narrativas sobre o urbano não se limitaram apenas à produção teórico-acadêmica¹, mas recorro a um recorte que me faz privilegiar esse campo, já que o caminho percorrido pela noção de informalidade parte de discussões que se iniciaram nesse âmbito e em instituições multilaterais como a OIT. Por essa razão, não caberá aqui expor e destrinchar todas as características e nuances de cada uma das matrizes que são apresentadas, pois de suas trajetórias interessa sobretudo analisar o encontro com a noção de informalidade, difundida a partir da década de 1970. De todo modo, é importante pontuar que todas elas se constituíam em torno de uma visão dualista e etapista dos processos sociais, seja para afirmá-la, seja para negá-la, o que vai impactar nas interpretações que cada uma dessas matrizes irá apresentar sobre a pobreza urbana e sua moradia².

Primeiramente, em relação ao pensamento desenvolvimentista, tratava-se de um conjunto de discursos que resvalavam em ideias sobre modernização, desenvolvimento econômico-social e a questão urbana que estavam “desde o pós-guerra, sendo estruturados a partir de uma concepção dual da sociedade brasileira, mobilizando um repertório de medidas e práticas institucionais voltadas para o crescimento industrial-urbano e uma integração

¹Para uma visão mais detalhada e ampla sobre as tradições que buscavam interpretar o processo de urbanização brasileiro a partir de meados do século XX, ver Naback (2019).

²Grosfoguel aponta que a lógica dualista faz parte da *longue durée* da ideologia da modernidade na América Latina, não se limitando, portanto, apenas as discussões que emergem em meados do século XX (GROSFOGUEL, 2013). Porém, tendo em vista que a tese se preocupa com o encontro dessas narrativas com a noção de informalidade que será amplamente difundida a partir da década de 1970 do século XX, não faço aqui uma digressão histórica mais profunda.

nacional” (NABACK, 2019, p. 22). Assim, no Brasil e em toda a América Latina, o desenvolvimentismo, a partir de meados do século XX, passou a se afirmar como um importante enunciado, propondo o binômio industrialização-urbanização não só como modelo ideal de progresso, mas como fórmula eficaz do combate à pobreza.

Nesse contexto, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) foi, a partir de sua criação em 1948, uma importante amplificadora dessas ideias, na medida em que propôs a construção e a implementação de uma série de planejamentos para que os países da região pudessem, através de uma forte atuação estatal, trilhar o caminho estabelecido. Mas em suas preocupações iniciais, produzidas na década de 1950, a pobreza urbana ainda não havia sido pensada como uma questão capaz de articular os problemas enfrentados nas cidades latino-americanas, pois era entendida como um resquício de um mundo atrasado e rural que seria brevemente engolido pela industrialização (FARIA, 1978).

Por outro lado, esse mesmo cenário, marcado pelo enraizamento das políticas desenvolvimentistas, vai permitir uma maior abertura do Brasil à cooperação internacional no que se refere à construção de soluções para a pobreza e receituários para o desenvolvimento, sobretudo em uma conjuntura que tinha como pano de fundo a guerra fria e, portanto, a existência de alternativas reais ao capitalismo. Não por acaso, as representações em torno das favelas cariocas, por exemplo, passaram, nesse período, por importantes modificações, quando começam a ser valorizadas em seu aspecto comunitário e a se constituem enquanto um importante campo de estudos das ciências sociais (VALLADARES, 2005)³.

Já na década de 1960, a crise econômica enfrentada pelos países latino-americanos vai fazer ruir o receituário desenvolvimentista prescrito anteriormente pela CEPAL, ao mesmo tempo em que a pobreza urbana passa, com a intensificação da migração campo-cidade, a ser finalmente articulada como um problema fundamental, surgindo uma série de visões que buscarão explicar a persistência e expansão de fortes desigualdades na estrutura produtiva, ocupacional e de renda, a despeito do rápido crescimento industrial apresentado nos anos anteriores (ZUAZÚA, 2005).

Com isto, as leituras que insistiam na referência ao paradigma desenvolvimentista passaram a entender a urbanização e industrialização através de uma relação de proporção direta entre elas, na qual deveria haver, para uma determinada quantidade de um fator, uma medida adequada do outro. Dentro deste raciocínio que mobilizava a questão da

³É preciso pontuar que as favelas cariocas estavam sendo “problematizadas”, como aponta Lícia Valladares, desde o início do século XX, porém, ao menos por parte da CEPAL, apegada à necessidade de industrializar e urbanizar os chamados países subdesenvolvidos, não é a questão da pobreza urbana que estrutura o “problema” da favela nesse início da década de 1950.

“superurbanização”, o caso brasileiro apresentaria uma anomalia, na medida em que o processo de urbanização supostamente excedia o processo de industrialização (NABACK, 2019).

A partir deste momento, a discussão em torno da urbanização e da pobreza urbana ganhou maior centralidade nos debates acadêmicos e políticos, tornando-se

[...] um tema privilegiado e clássico do desenvolvimento latino-americano e o reflexo do impasse sofrido pelos países daquela região que entraram na fase de conclusão de suas industrializações e seus capitalismo, sem romperem com sua condição periférica, subdesenvolvida e dependente (OLIVEIRA, 2014, p. 169).

Se, por um lado, essa nova conjuntura provocou inflexões no coração do próprio pensamento desenvolvimentista⁴, por outro, a noção de marginalidade será retomada, seja, em um primeiro momento, pela vertente *ecológica e culturalista*, seja, posteriormente, através de uma interpretação de caráter mais *econômico-estruturalista*, como uma forma de explicar e de dar conta do fenômeno da “superurbanização” e do consequente inchaço da pobreza urbana.

No primeiro caso, baseando-se nas teorias da modernização que distinguiam as sociedades em setores tradicionais e modernos⁵, a marginalidade foi compreendida a partir da existência de uma cultura e de indivíduos presentes em determinados territórios de pobreza. Já no segundo caso, a marginalidade foi explicada a partir do funcionamento do sistema capitalista (BAUTÉS; MANEIRO, 2015).

As ideias ligadas à noção de marginalidade surgiram ainda na década de 1950. Inicialmente, elas tinham como principal questão a inserção incompleta de amplos setores da população nos espaços de integração social, político e territorial em meados do século XX e reverberavam a concepção de que era necessário criar condições de transição das sociedades

⁴Nesse sentido, destaco, por exemplo, as mudanças nas reflexões de Raúl Prebisch que, já fora da CEPAL, passa a defender medidas mais incisivas para responder à crise, como por exemplo, políticas de reforma agrária e de distribuição de renda (MEDEIROS; CONSENTINO, 2020). Esse mesmo movimento vai se fazer também presente nas obras de autores como Martha Schteingart, Luiz Pereira, Paul Singer e Fernando Henrique Cardoso que vão ampliar o escopo da abordagem estruturalista, introduzindo as contribuições da Sociologia, da Ciência Política e da Antropologia para a Economia (OLIVEIRA, 2014).

⁵Grosfoguel explica que os “teóricos da modernização, como Bert F. Hoselitz (1960) e Walt W. Rostow (1960) assumiram a negação da coetaneidade eurocêntrica. Eles dividiram as sociedades em setores modernos e tradicionais. Hoselitz, usando as variáveis do padrão parsoniano, desenvolveu um esquema classificatório para definir cada setor. Nas sociedades modernas, as relações tendem a ser universalistas, funcionalmente específicas, e as pessoas são avaliadas por suas realizações. Nas sociedades tradicionais, as relações são particularistas, funcionalmente difusas, e as pessoas são avaliadas pelo status atribuído. Assim, o desenvolvimento consiste na mudança de valores culturais dos últimos (modernos) em relação aos primeiros (tradicionais) (GROSFOGUEL, 2013). Olhando para o contexto latino-americano, Nicolas Bautés e Maria Manero destacam que as teorias da modernização fundaram as bases das ciências sociais latino-americanas a partir de um jogo de dicotomias: “Las célebres producciones de Germani (1962) en torno a las *sociedades en transición*, se anudaban a la promesa de la superación de las asimetrías temporales. Dentro de este lente sugerían la superación de la tradición, que se encontraba ligada a las acciones prescriptivas, la vida rural, la centralidad de las relaciones de semejanza, etc.” (BAUTÉS; MANEIRO, 2015, p. 302).

consideradas atrasadas em relação a um percurso específico. Além disso, operavam a partir da criação de fronteiras fixas através das quais se definiriam os sujeitos considerados desarraigados, a um só tempo, das redes de sociabilidade tradicionais e modernas (BAUTÉS; MANEIRO, 2015).

Porém, foi a partir da década de 1960 que a definição de marginalidade, sem abandonar as velhas dicotomias que haviam organizado as ideologias do desenvolvimentismo e as teorias da modernização na América Latina, atrelou-se de forma mais intensa à pobreza urbana e, sobretudo, à própria imagem das favelas latino-americanas. Nessa versão *ecológica* da teoria da marginalidade (BAUTÉS; MANEIRO, 2015; PERLMAN, 1977), estabelecia-se, a partir do espaço concreto e do território, uma homogeneidade entre os sujeitos que habitavam aquele espaço, pressupondo uma mesma identidade entre *os de dentro*, quanto às formas de interação na vida pública e privada, e uma heterogeneidade frente àqueles que se localizavam *fora*.

Há, portanto, nessa perspectiva, uma centralidade das supostas características individuais que tornam estes sujeitos especiais e distintos da ordem social moderna, sendo que elas, em muitos momentos, vão apelar para as formas de morar. Nesse mesmo sentido, Janice Perlman, ao dissecar as concepções pejorativas engatadas nos usos do termo *marginal*, também apontava que, em seu emprego mais comum, a noção de marginalidade enfatizava o território e a moradia enquanto um aspecto importante de um suposto atraso dos seus habitantes face à ordem moderna (PERLMAN, 1977)⁶. Assim, mais do que a explicitação da precariedade vivida pela população mais pobre, a moradia era o signo que correspondia ao significado da marginalidade e, por consequência, também do não moderno⁷.

⁶A construção da noção de marginalidade estava também intimamente ligada com a racialização de certos grupos, em especial, aqui no Brasil, da população negra. Perlman aponta que a construção da noção de marginalidade em torno das favelas cariocas ligava-se “ao estereótipo do negro vadio, sem vida familiar regular” (PERLMAN, 1977, p.87). Logo, é possível dizer que é o espaço de presença negra que a noção de marginalidade visa interpelar, indicada não somente pela composição demográfica das favelas, como demonstram os dados de Perlman, mas também em razão de sua consolidação no espaço urbano carioca ao longo da história. Nesse sentido, Andreino Campos aponta para a relação entre a incorporação dos quilombos periurbanos pela expansão da cidade do Rio de Janeiro e a estruturação das primeiras favelas (CAMPOS, 2012). Por outro lado, Sidney Chalhoub e Ynaê Lopes Santos acenam para a relação entre as favelas e a extirpação dos cortiços no fim do século XIX que eram, na cidade do Rio de Janeiro, espaços de moradia negra (CHALHOUB, 1996; SANTOS, 2010).

⁷Dentre as perspectivas sobre a marginalidade produzidas no ambiente acadêmico que acionavam a moradia como forma crucial de definição do termo, havia, por exemplo, uma que reiterava a existência de uma “cultura da pobreza”, como aparecerá nos trabalhos de Oscar Lewis (1967). Cortès aponta que, para Lewis, a partir do seu estudo de famílias urbanas marginalizadas, o conceito de cultura da pobreza se referia 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 Chile, por exemplo, esse tipo de proposta aparecerá no Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL), através das reflexões do padre belga Roger Vekemans que pontuava que a marginalidade indicaria a ausência de um elo

Nessa visão, a saída da marginalidade dependia da modificação das formas de vida, das pautas e de atitudes individuais desses supostos marginais e é por tal razão que a transformação das moradias das favelas, lidas como um espaço privado marcado pelo signo da carência e da falta, era, dentro dessa perspectiva, uma tarefa fundamental. Não por acaso, esse tipo de leitura terá implicações importantes para a estruturação de políticas estatais que visavam a remoção de favelas latino-americanas, tais como aquelas que serão tocadas na cidade do Rio de Janeiro a partir do início da década de 1960 (PERLMAN, 1977; VALLADARES, 1978).

A lógica dualista que estruturava as teorias da marginalidade, em especial aquelas mais ligadas à chamada vertente *ecológica*, passa a ser contestada por estudos que, no Brasil, já na década de 1960, ao tratar das favelas cariocas, buscavam dar ênfase aos aspectos internos e às sociabilidades ali existentes⁸. São, por exemplo, os casos do 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 em 1960, dos trabalhos de Anthony Leeds e Luiz Antônio Machado da Silva, ambos da mesma década, do livro de Janice Perlman, *O Mito da Marginalidade*, publicado na década de 1970 e da própria tese de Luiz Antônio Machado da Silva de 1971 (LACERDA; GIRÃO; VALLADARES, 2018; SILVA, 1971; PERLMAN, 1977; VALLADARES, 2005).

Esses estudos, ao buscarem valorizar os aspectos internos das favelas observadas através da pesquisa de campo, recusavam o estigma da marginalidade e insistiam em considerar o papel desempenhado por esses espaços no processo de crescimento urbano e de transformação da cidade do Rio de Janeiro. Apesar da valorização das sociabilidades produzidas nas favelas, seus olhares se voltavam mais para questões ligadas à organização política, à economia e ao mercado de trabalho do que para querelas relacionadas especificamente à moradia (VALLADARES; FIGUEIREDO, 1983).

Com um enfoque distinto da vertente *ecológica-culturalista* e incorporando todo o debate crítico que havia se arregimentado em torno dela, as *correntes sistêmicas* deram, posteriormente, outros significados à noção de marginalidade e, com isso, redimensionaram a discussão em torno da questão da integração, na medida em que problematizavam as

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).

⁸De forma geral, acontecia um movimento semelhante no debate latino-americano como um todo. “As críticas às teorias da marginalidade vieram praticamente concomitante à sua produção (Turner (1967), Mangin (1969) e Rodriguez et al. (1971). Mais à frente, Roberts (1978:140) vai corroborar com tais críticas, classificando como elitista as teorias da marginalidade, já que os pobres eram compreendidos como incapazes de melhorar suas situações de vida e teriam necessariamente pouca participação nas dinâmicas econômicas e nas práticas políticas da cidade” (SANTOS; GONÇALVES, no prelo.).

ideologias da modernização. Dentro dessas perspectivas, que traziam um maior diálogo com a tradição marxista, em especial com o conceito de exército industrial de reserva, o problema da suposta “não integração” será pensado, como é o caso das análises produzidas por Manuel Castells e Aníbal Quijano (CASTELLS; QUIJANO, 1973 apud ARANTES, 2009), mais como um aspecto constitutivo da totalidade social, resultante do processo de acumulação capitalista que se daria de maneira desigual e heterogênea para os diferentes estados (ZUAZÚA, 2005), e menos como um ponto fora da curva da ordem moderna, ou seja, a discussão, ao articular termos como “polo marginal” deixa de ser feita no âmbito individual e passa a ser travada no campo da economia política.

Nessa chave, a marginalidade não será mais explicada por um eventual descolamento dos sujeitos das redes de sociabilidade modernas, e sim como “manifestação *paralela* do processo de acumulação” (ARANTES, 2009, grifo meu), tendo como resultado a produção maciça de indivíduos que, devido ao seu padrão de renda e consumo, vão ocupar espaços segregados da cidade, tais como as favelas. As perspectivas sistêmicas, portanto, renegavam e se distinguiam fortemente das interpretações ecológicas/culturalistas, porém, conservavam ainda a lógica dualista na medida em que o chamado “polo marginal”, apesar de integrado ao “polo moderno”, mantinha ainda com este uma relação de paralelismo e oposição.

Tal objeção às teorias sistêmicas da marginalidade começa a ser feita por trabalhos produzidos em instituições como o Centro brasileiro de análise e planejamento (CEBRAP) e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) que, a partir da década de 1970, diante da enorme expansão das periferias da metrópole de São Paulo durante os anos de crescimento econômico e de intensificação da industrialização do país naquele período, começaram a problematizar esse fenômeno a partir da reflexão sobre a moradia da população trabalhadora e o seu papel na reprodução das classes sociais e na extração de mais valia.

Lícia Valladares e Ademir Figueiredo, ao analisar a produção teórica sobre habitação no Brasil daquele período, apontavam que esses estudos começavam a se preocupar “com um fenômeno relativamente novo: a expansão das margens das grandes cidades a tal ponto de se tornarem importantes áreas residenciais da classe trabalhadora”. Os autores asseveravam que apesar do crescimento ter se intensificado já na década de 1950, é na década de 1970 que esse fenômeno alcança “uma escala grande demais para ser ignorada”, surgindo um corpo de informações empíricas e interpretações teóricas sobre o assunto (VALLADARES;

FIGUEIREDO, 1983, p. 78)⁹. De todo modo, para além de uma justificativa apenas quantitativa para a centralidade dada a esses espaços nos estudos sobre as cidades de São Paulo na virada da décadas de 1960 para 1970, ressaltou que o uso do termo periferia como uma categoria política e teórica homogeneizadora para se referir a certos tipos de assentamento foi sendo construído paulatinamente ao longo do tempo (HOLSTON, 2013).

Os estudos em torno das favelas cariocas, como indiquei anteriormente, apontavam para as sociabilidades presentes nesses espaços e para sua conexão com o restante da cidade por meio de uma integração subalterna. Através desse movimento explicitavam sua rejeição às interpretações em torno da ideia de marginalidade e às próprias teorias da modernização. Já as análises sobre São Paulo, com o olhar voltado para as periferias, faziam a crítica a partir de uma perspectiva que vai do micro ao macroeconômico, na qual se enfatizava a ligação entre partes que, muito longe de se constituírem em oposição — urbano *versus* rural, economia de subsistência *versus* setores ligados à industrialização, arcaico *versus* moderno —, eram peças fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

Essa é, aliás, a tese principal que Francisco de Oliveira desenvolve em sua conhecida *Crítica à razão dualista* de 1972, abrindo uma importante chave de análise para os estudos que seriam realizados nos anos seguintes, baseada na ideia de que a construção da moradia pelas mãos dos trabalhadores nas periferias de São Paulo refletiria a própria forma de expansão e acumulação capitalista no Brasil:

Uma não-insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o mutirão. Ora, a habitação bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, super trabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado — a casa — reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho — de que os gastos com habitação são um componente importante — e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de “economia natural” dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 2013, p. 59).

No caso desses primeiros estudos sobre as periferias urbanas de São Paulo conduzidos pela lente marxista, a cidade, como aponta Pedro Arantes, “não adquire estatuto interpretativo. Aparece quase sempre de forma rebaixada, na condição de ‘objeto’ de consumo coletivo, ‘palco’ da política ou ‘suporte’ da industrialização” (ARANTES, 2009, p. 109).

⁹No original: Peripheral growth began to occur in the 1930s and has intensified since the 1950s. Yet only during the 1970s-when the scale of the phenomenon made it hard to ignore -has a body of empirical information and theoretical interpretations emerged (VALLADARES; FIGUEIREDO, 1983, p.78).

Mas as pesquisas posteriores que vão se dedicar especificamente à questão da autoconstrução nas periferias de São Paulo, partindo da trilha aberta por Francisco de Oliveira e da realização do trabalho de campo, já apresentam uma tentativa mais consistente e profunda de realizar uma teoria do urbano a partir do próprio urbano, como é o caso do livro *A produção da casa e da cidade no Brasil industrial* que reunia trabalhos desenvolvidos por Gabriel Bolaffi, Ermínia Maricato, Nabil Bonduki e Raquel Rolnik. Aqui, a cidade passava finalmente a aparecer como um “objeto de uma crítica imanente”, a partir do qual, de um lado, florescem os conceitos de “espoliação” e “autoconstrução”, e do outro investiga-se questões sobre a renda da terra e negócios imobiliários (ARANTES, 2009).

A relevância dada por esses estudos aos loteamentos periféricos deveu-se ao maior papel que passaram a ocupar na produção de moradias para a classe trabalhadora e, portanto, na expansão das próprias cidades de São Paulo. Nesse sentido, afirmava Kowarick:

Mais recentemente, com a explosão do preço dos terrenos, a tendência é acentuar a expulsão da população para as “periferias”, onde, distante dos locais de trabalho, se avolumam barracos e casas precárias. Esta é a etapa mais recente do processo de “expulsão-fixação” das classes trabalhadoras, que obviamente não se reduz às populações faveladas. Nas assim chamadas “casas precárias” da “periferia” reside o fulcro do problema, presidido pela lógica especulativa de “loteamentos” que fixou, em casas próprias, boa parte da classe trabalhadora (KOWARICK, 1979, p. 39).

Porém, em muitas dessas reflexões, apesar de se enfatizar o papel do modelo de urbanização periférica para a reprodução das desigualdades no território e para a consolidação de uma forma específica de expansão do capitalismo brasileiro, reforçava-se também um jogo de oposições que embaraçava a própria compreensão desse modelo de urbanização periférica, já que atribuíam à experiência da autoconstrução apenas um caráter negativo.

Isso se deu sobretudo porque diante da necessidade e urgência de denunciar o falso milagre brasileiro, as análises não incorporaram os paradoxos que são próprios do processo de autoconstrução, fazendo com que a leitura sobre esses espaços de moradia popular fosse, no geral, bastante negativa, na medida em que enxergavam nessa dinâmica apenas um caráter alienador, como podemos perceber neste trecho do prefácio do livro *A produção da casa e da cidade no Brasil industrial*, escrito por Francisco de Oliveira:

Não menos importante na démarche da pesquisa [O autor se refere ao conjunto de pesquisas que compõem o livro prefaciado] está a revelação de que se a autoconstrução tem a aparência de um reencontro entre o trabalhador e o produto, fruto do seu trabalho, esse é um fetiche que recobre um processo altamente alienante, sendo o contrário da desalienação, pois fecha as classes trabalhadoras num círculo de giz, onde atuam como criadores de uma riqueza social que volta a ser posta a serviço do capital na medida em que a força de trabalho continua a ser uma mercadoria para o capital (OLIVEIRA, 1979, p. 16).

Reforçando o argumento, Ermínia Maricato fazia uma oposição entre os termos *mutirão* e *autoconstrução*. Enquanto o primeiro, ao operar noções como solidariedade e cooperação entre os sujeitos envolvidos, possuiria uma faceta ideológica, o segundo revelaria o papel da expansão desse tipo de moradia para o barateamento na reprodução da força de trabalho (MARICATO, 1982)¹⁰.

É nesse cenário fervilhante, tecido por múltiplas interpretações que tentavam dar conta de um tipo de urbanização distinta apresentada pelos países latino-americanos, que o conceito de informalidade será recepcionado, cabendo então identificar em que medida ele irá se amalgamar ou se afastar dessas discussões que já constituíam, na região, um pensamento social bem consolidado sobre o tema.

1.2 O que é o setor informal afinal?

A informalidade enquanto um conceito próprio foi pensado pelo inglês Keith Hart, no início da década de 1970, a partir de suas análises no campo da antropologia econômica sobre a cidade de Acra, capital de Gana, e se inseriam no amplo debate teórico sobre o mundo do trabalho. Mas os estudos que tomavam a noção de informalidade para caracterizar as economias do chamado terceiro mundo datam da década de 1950 (GONÇALVES; BAUTÈS; MANEIRO, 2018).

No Brasil, Luiz Antônio Machado da Silva (1971), em sua tese de doutorado publicada em 1971, já utilizava os termos *formal* e *informal* para caracterizar a organização do mercado de trabalho urbano, reconhecendo, inclusive, a relação entre as duas esferas.

¹⁰Para uma leitura distinta sobre a autoconstrução nas periferias de São Paulo consultar, por exemplo, James Holston. O autor analisa o fenômeno a partir de uma narrativa de longa duração, compreendendo a produção do espaço urbano pelos mais pobres via autoconstrução como um processo complexo e paradoxal que a um só tempo engendra dinâmicas de restrição da cidadania, já que esse modelo reproduziu e aprofundou as desigualdades no espaço urbano; e dinâmicas de expansão do que chama de cidadania insurgente, pois o mesmo processo significou também, sobretudo para essa população mais pobre “um tipo de compromisso e a imaginação quanto ao futuro que a propriedade engendra, em especial a da terra” (HOLSTON, 2013, p. 229). Pontua também que as favelas, apesar de não ganharem muita relevância nos estudos citados, também não ficaram de fora dessa visão negativa em torno da autoconstrução, com o adendo de serem compreendidas enquanto espaços de suspensão da lei e do direito de propriedade. Esse tipo de argumento aparece, por exemplo, nas reflexões de Paul Singer: “Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos de propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc. Quando os direitos da propriedade privada se fazem valer de novo, os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a contradição entre marginalidade econômica e a organização capitalista do solo” (SINGER, 1982, p. 33–34). O ponto é que não se trata de espaços em que haja uma suspensão em absoluto da norma mas sim do exercício de uma gestão da ilegalidade a partir da qual essas fronteiras entre suspensão e aplicação da lei vão sendo remodeladas a todo momento, como demonstra Holston em seus estudos de caso sobre a formação de dois bairros da periferia de São Paulo (Lar Nacional e Jardim das Camélias).

Porém, é com Hart que a informalidade será, de forma mais ampla, reconhecida e difundida como um conceito das ciências sociais (GONÇALVES; BAUTÈS; MANEIRO, 2018).

Em Hart, a informalidade é uma categoria que se refere aos meios instáveis de obtenção de renda — tanto em relação à rotatividade da mão de obra, quanto à forma de acessar tais ganhos — mobilizados pelos pobres urbanos. A irregularidade do pagamento¹¹ e a instabilidade são, portanto, os elementos chaves para a definição do conceito e o que confere, em termos weberianos, diferentes gradações de racionalização do trabalho (HART, 1973). Mais tarde, o autor confirmaria a mesma conclusão:

O que há de mais notável na informalidade é a sua irregularidade. Quando cheguei nos bairros pobres de Acra, perguntava às pessoas o quanto gastavam com carne por semana. Eu tinha essa ideia de que todo mundo tinha um orçamento, mas elas respondiam: ‘O quê? Minha renda é ínfima, eu gasto tudo nos primeiros dias e então recorro a meus amigos e familiares, senão morro de fome.’ Percebi então que a minha própria expectativa era de que as pessoas controlassem suas vidas econômicas de maneira regular, mas não era assim que aquelas pessoas viviam (HART, 2016, p. 378). Apesar de não haver uma análise mais densa sobre o espaço urbano, é Acra e, em especial, a favela de Nima, localizada nessa cidade, o lugar que dá inteligibilidade às reflexões de K. Hart. Os problemas com os quais o autor desejava trabalhar, tais como o fluxo migratório e o desemprego, eram antes de tudo problemas urbanos. Afinal, sua reflexão surge, como ele mesmo explicita, a partir de um estudo sobre imigrantes do norte de Gana, os chamados *Frafras*, para as áreas urbanas do sul do país (HART, 1973). A irregularidade e a instabilidade são, portanto, elementos próprios do trabalho exercido por quem Hart chama de *subproletariado urbano*.

A informalidade é, assim, uma categoria pensada para dar conta desse trabalho de caráter urbano marcado pela irregularidade e instabilidade, realidade essa, segundo Hart, invisibilizada pelos conceitos tradicionais produzidos no ocidente para pensar mercado de trabalho e desemprego:

A transferência impensada de categorias ocidentais para a compreensão das estruturas econômicas e sociais das cidades africanas impediu o desenvolvimento de um planejamento governamental e uma aplicação efetiva da teoria econômica. A questão a ser respondida é a seguinte: o chamado ‘exército de reserva de desempregados e subempregados urbanos’ realmente constitui uma maioria passiva e explorada em cidades como Accra, ou suas atividades econômicas informais

¹¹O termo irregularidade, nesse momento, refere-se àquilo que ocorre sem continuidade.

possuem alguma capacidade autônoma para gerar crescimento de renda dos pobres urbanos (e rurais)? (HART, 1973, p. 61, tradução minha)¹².

Para Hart, o cenário descrito na capital ganense não seria um fenômeno exclusivo das cidades do chamado terceiro mundo (HART, 1973, p. 67). Além disso, seu texto teve o mérito de compreender a informalidade como um elemento de determinada experiência concreta e de antecipar, através de um olhar transdisciplinar, várias questões que pautariam o debate ao longo das décadas seguintes, tais como: “a complexa relação entre informalidade e pobreza; a inexistência de uma identificação entre atividades informais e baixa produtividade; e o potencial do setor informal em termos de geração de emprego” (BARBOSA, 2011, p. 112). Porém, é preciso enfatizar que é uma cidade do continente africano que materializa a alteridade e o sinal da diferença, dando cor, forma e imagem àquilo que o conceito de informalidade buscava descrever.

Logo, não é a qualquer trabalho instável e irregular realizado por um subproletariado urbano que o conceito de informalidade faz referência, mas sim àquele que ocorria nos chamados países subdesenvolvidos, para quem a Europa se constituía como modelo. Luiz Antônio Machado da Silva percebe essa relação especular entre os países centrais e aqueles da periferia como um elemento fundamental para a construção da informalidade como um conceito que buscava definir algo residual:

De qualquer maneira o significado do termo dependia mais do acordo sobre o que a informalidade *não era*, do que da unidade interna dos fenômenos aos quais a categoria se referia. Tal acordo não resultava da imaginação livre, pois baseava-se na percepção daquela época sobre a realidade das sociais-democracias europeias, configurando uma relação especular entre essas e os países latino-americanos. A partir disso, entende-se porque o tema da informalidade restringiu-se aos problemas do “subdesenvolvimento”, do “capitalismo dependente” ou do “periférico” [...]. Em princípio era necessário que a “informalidade” eventualmente existente nos países centrais fosse desconsiderada pois, caso contrário, eles não poderiam ser tomados como parâmetros. Afinal, era isso que tomava as dimensões e a importância da informalidade elementos que especificavam a organização do trabalho nas “outras” economias nas quais o assalariamento era restrito ou precário, tanto em vista da regulação e proteção estatal das relações de trabalho, quanto no que se refere a sua participação na produção econômica (SILVA, 2002, p. 89–90).

Essa relação especular e a eleição de Acra como o lugar que dá sentido e força ao conceito de informalidade manifestam a hegemonia do paradigma epistemológico ocidental, dado, com aponto Grosfoguel, a partir de uma hierarquia étnico-racial global (GROSFOGUEL, 2008). Trata-se, como também destaca Oyèrónké Oyèwùmí, de um

¹²No original: Government planning and the effective application of economic theory in this sphere has been impeded by the unthinking transfer of western categories to the economic and social structures of African cities. The question to be answered is this: Does the 'reserve army of urban unemployed and underemployed' really constitute a passive, exploited majority in cities like Accra, or do their informal economic activities possess some autonomous capacity for generating growth in the incomes of the urban (and rural) poor?

processo de racialização do conhecimento que elege o norte enquanto único sujeito cognoscente e subjugua o sul ao lugar de objeto à disposição desse mesmo conhecimento produzido (OYĚWÙMÍ, 2004)¹³.

Enfatizo essa dimensão epistemológica pois, ao considerar a geopolítica racializada da produção do conhecimento, é possível refletir sobre a distinção entre os sujeitos que formulam os conceitos que buscam explicar a realidade (o *eu*) daqueles que se constituem como parte dessa mesma realidade a ser explicada (o *outro*). A construção de uma alteridade é o elemento estrutural da epistemologia ocidental hegemônica e faz-se presente na própria construção do conceito de informalidade, na medida em que em Hart se encontra em uma relação direta com a noção de irracionalidade pensada em termos weberianos, como bem apontou Milton Santos:

As características apresentadas por Keith Hart (1973, p. 5) considerando-o [o circuito inferior da economia] como ‘informal’ — uma existência baseada no dia a dia, marcada pela irregularidade de despesas em função dos pagamentos, flexibilidade do consumo e proliferação do crédito — constituem, ao contrário, o indício da racionalidade desse círculo econômico, que encontra os princípios que governam seu mecanismo dentro de uma economia capitalista global, cuja lógica permanece a mesma embora apareça sob diferentes formas em cada subsistema [...]. Aplicada a uma sociedade, a noção de informalidade ou irracionalidade de um dos dois setores significaria que essa sociedade não opera de forma global. Este ponto de vista corrobora, obviamente, a abordagem dualista que considera os dois circuitos paralelos e permitiria a eliminação do problema da dependência de um em relação ao outro [...]. A noção de irracionalidade de Max Weber constitui, de acordo com Lukács (1959), um ataque à razão. Essa racionalidade, ou cálculo racional, tem seu fundamento lógico baseado na ‘conformidade da ação com a lógica de um sistema de valores’ (KENDE, 1971, p. 63). Esse sistema de valores só pode ser o do capitalismo que necessita da racionalidade weberiana para sua expansão” (SANTOS, 2013, p. 67–69).

Ao mesmo tempo, o destaque para a geopolítica racializada de produção do conhecimento nos auxilia também a perceber quais elaborações teóricas se difundiram mundialmente e passaram a orientar a produção de políticas públicas projetadas por organismos multilaterais e destinadas aos países periféricos. É por esse viés que compreendo o movimento de incorporação da reflexão de K. Hart ao relatório da OIT sobre o Quênia

¹³É curioso notar que não só a produção do conceito de informalidade em si reverbera esse paradigma epistemológico, mas a própria formação de Hart enquanto pesquisador também o faz. Mais uma vez, sua entrevista concedida em 2016, ajuda-nos a entender esse processo, haja vista que o autor, lembrando aquele período, deixa transparecer que a viagem para Acra era para ele, à época um jovem pesquisador, a possibilidade de uma vida menos enfadonha daquela que tinha como um estudante dos clássicos. Ao mesmo tempo, esse entusiasmo também se explica pelo papel que os processos de independência dos países africanos representavam naquele período em relação à possibilidade de construção de horizontes de utopia política (HART, 2016).

publicado em 1972, impulsionando uma difusão global e de grande impacto da noção de setor informal que se propagará nos estudos sobre o mundo do trabalho e econômicos em geral¹⁴.

Apesar de o trabalho de Hart ter sido publicado em 1973, suas ideias em torno do conceito de informalidade já haviam circulado anteriormente através de seminários e palestras, o que explica o aparecimento do termo no relatório da OIT sobre o Quênia publicado em 1972. Hart, inclusive, alega que sua ideia foi plagiada pelos economistas que compunham a equipe econômica da missão do Quênia, porém o autor enfatiza diferenças entre as intenções dos dois trabalhos:

Eu o produzi [o trabalho sobre o setor informal em Gana] em Sussex, em 1971, para uma conferência sobre desemprego urbano na África. Dois economistas organizaram a conferência: Richard Jolly e Hans Singer. Meu trabalho foi um grande sucesso. Mas esses economistas se mantiveram indiferentes a ele. Dizia-se que haveria um livro sobre a conferência. As mesmas pessoas foram para Quênia e produziram um relatório para a OIT em 1972, cujo argumento principal era a importância do setor informal, como eles o chamaram. E não fizeram nenhuma referência a mim. Logo, meu objetivo era usar minha experiência etnográfica para corrigir falsas impressões sobre o que as pessoas estavam fazendo. Eu não estava interessado em inventar um conceito. Só queria que os economistas do desenvolvimento reconhecessem que estava errado o modo como eles imaginavam que as pessoas estavam trabalhando. Os outros queriam um conceito burocrático. Assim, a ideia teve uma dupla procedência, burocracia e as pessoas, economia e etnografia (HART, 2019, p. 752).

A abordagem proposta por Keith Hart acabou sendo eclipsada diante da interpretação promovida pela OIT. Há, nesse sentido, um certo contraste entre, de um lado, o sucesso na forma de reapropriação institucional da terminologia proposta por Keith Hart e, do outro, a evacuação do problema central que havia sido colocado pelo antropólogo: a necessidade de analisar os níveis de renda reais disponíveis (MIRAS, 1991).

Em Hart, apesar do uso da nomenclatura *setor informal*, a informalidade não era compreendida enquanto uma instância hermética, como aparece no relatório da OIT. Além disso, enquanto Hart caracterizava o setor informal a partir da distinção com as fontes de renda formais, o relatório do Quênia realizava a definição a partir da análise da unidade de produção e das condições de organização da produção realizadas nesse setor (HUGON, 1997;

¹⁴Ainda que o relatório tenha sido produzido a pedido do governo queniano e em parceria com ele, o que chamo atenção aqui é para a circulação global do conceito, impulsionada por um organismo internacional. Milton Santos identificou esta mesma questão: “Outras designações tiveram o mesmo destino, ao passo que as expressões setor formais e setor informal se impuseram. Neste ponto verifica-se o que se poderia considerar um caso de fetichismo da palavra. Quando uma instituição importante, como por exemplo o Banco Mundial ou o Instituto de Estudos de Desenvolvimento da Universidade de Sussex decide, seja qual for a razão, adotar uma palavra, a pesquisa oficial e os pesquisadores em geral fazem o mesmo, a maioria sem ao menos procurar entender o que a expressão encerra além de pura semântica (SANTOS, 2013, p. 64). Discordo, portanto, da crítica que Barbosa faz a essa passagem de Milton Santos, ao afirmar que “o sucesso do conceito se deveu justamente ao seu caráter não- etnocêntrico” (BARBOSA, 2011, p. 117).

TOKMAN, 1987), ou seja, a partir de uma “certa maneira de fazer as coisas” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972, p. 6, tradução minha)¹⁵.

Ao retratar as dinâmicas econômicas do Quênia e buscar soluções para o crescimento do país, o relatório da OIT fazia uma abordagem ampla, considerando também aspectos do trabalho rural. Mas as principais questões levantadas pelo documento, assim como nos estudos de Hart, são essencialmente urbanas, em especial, a preocupação com a explosão da migração do campo para a cidade nas próximas décadas, com a impossibilidade do mercado de trabalho absorver essa mão de obra de forma eficaz e com o trabalho exercido pelos mais pobres neste cenário (*working poors*) (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972).

É importante destacar que apesar da preocupação com a pobreza urbana e os dilemas para a inserção dessa camada da população nas dinâmicas do trabalho assalariado, o relatório da OIT não apresentava uma teoria sobre o urbano em si ou sobre o funcionamento das cidades localizadas na periferia do capitalismo. O que havia era uma interpretação específica sobre as atividades econômicas realizadas nesse espaço que procedia com a seguinte divisão: de um lado o *setor urbano formal* e do outro o *setor urbano informal*, cujas atividades se caracterizariam “pela maior facilidade de participação dos sujeitos, pela predominância familiar, pela pequena escala de operação, pelo uso intensivo do fator trabalho, pela aquisição de qualificações profissionais fora do sistema escolar formal e pela maior participação em mercados competitivos e não regulamentados pelo estado” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972, p. 6, tradução minha)¹⁶.

A saída para o conjunto de problemas identificados pelo relatório da OIT se daria por múltiplas frentes, dentre elas, o reconhecimento do papel do chamado setor informal para a dinamização da economia, sobretudo pela sua alta capacidade de empregabilidade, sendo necessário que o estado direcionasse incentivos a este setor, combinado com medidas que ao invés de limitá-lo, pudesse liberá-lo para uma participação mais efetiva no mercado (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972).

No meio dessas medidas governamentais recomendadas, chama atenção a defesa da interrupção das demolições das moradias consideradas próprias do chamado setor informal, que deveriam ocorrer apenas nos casos em que a terra fosse necessária para um desenvolvimento habitacional de qualidade ou para a execução de planejamentos urbanos

¹⁵No original: “Rather, informal activities are the way of doing things” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972).

¹⁶No original: Rather, informal activities are the way of doing things, characterized by — (a) ease of entry; (b) reliance on indigenous resources; (c) family ownership of enterprises; (d) small scale of operation; (e) labor-intensive and adapted technology; (f) skills acquired outside the formal school system; and (g) unregulated and competitive markets.

(INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972). Nesse momento, o relatório tornava então ainda mais explícita a identificação entre o chamado setor informal e a camada mais pobre da população que, concentrada nas cidades, acabavam, segundo o documento, por ocupar ilegalmente faixas de terras urbanas (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972). Por essa razão, o relatório faz uma breve consideração aos chamados assentamentos precários (*squatter settlements*), considerados por excelência a moradia do conjunto de indivíduos que compunha o setor informal.

Essa postura de reconhecimento, defesa e certa expectativa com o setor informal não ficou restrita à OIT e refletia a maneira pela qual os organismos multilaterais, no geral comprometidos com uma agenda liberal, reagiam à crise da modernização enfrentada pelos países periféricos. Keith Hart, em entrevista concedida em 2016, resume bem o contexto no qual a promessa de uma virada dos países subdesenvolvidos tinha se esfacelado:

Por volta de 1970, tornou-se muito claro para todos que o *boom* de pós-guerra tinha acabado. O projeto de desenvolvimento para fazer com que os países pobres ficassem ricos tinham falhado. Esse foi o momento em que a teoria do subdesenvolvimento, a teoria dos sistemas mundiais, a teoria da dependência e assim por diante foram todas aparecendo na América Latina e no Oriente Médio, e havia uma espécie de pânico nos Estados Unidos, especialmente em instituições como o Banco Mundial, quando notaram que as cidades do Terceiro Mundo estavam crescendo muito rápido, mas nelas não parecia existir qualquer emprego real. Quem tinha emprego real era uma porção muito pequena do número total de pessoas que tinham vindo para viver na cidade. Então, eles imaginavam que as pessoas que não tinham empregos estavam desempregadas no modelo da década de 1930, homens quebrados perdendo empregos na fábrica, parados nas esquinas. Havia um medo do desemprego como desestabilizador, como uma fonte de rebelião ou revolução. Essa era a problemática por volta dos anos 1970. Quando entrei nos estudos de desenvolvimento como o único antropólogo, todo mundo estava falando sobre o que fazer com o problema do desemprego. Alguns defendiam enviar de volta para o campo aquelas pessoas, onde poderiam causar menos danos. Esse era o contexto. Eu pensava, “desemprego?” Finalmente me dei conta de que elas não estavam desempregadas, elas estavam trabalhando! Estavam trabalhando de uma maneira que não era reconhecida pelos funcionários do Banco Mundial. Então escrevi para dizer que essas pessoas tinham muito mais à sua disposição do que parecia. Só porque não tinham empregos formais não significava que elas não tinham nada (HART, 2019b, p. 751).

O Banco Mundial, citado por Hart na entrevista acima, ao longo da década de 1970, sob a direção de Robert McNamara passa inclusive a formular propostas mais específicas a serem seguidas pelos países periféricos, baseadas em uma visão mais dualista sobre os setores formal e informal do que aquela apresentada por Keith Hart e pela OIT.

O emprego nas áreas urbanas do mundo em desenvolvimento se dá em função de um dualismo econômico generalizado. Dois setores coexistem lado a lado. Um é o setor organizado, moderno e formal, caracterizado pelo uso de tecnologia de capital intensivo, pelos salários relativamente altos, por operações em larga escala e participação de empresas e organizações governamentais. O outro é o setor

desorganizado, tradicional e informal, contendo unidades de características inversas: trabalho intensivo, operações de pequena escala usando métodos tradicionais e fornecendo rendimentos modestos para o proprietário individual ou familiar. No setor moderno, os salários são geralmente protegidos pela legislação trabalhista e pela atividade sindical; no setor informal, a entrada é mais fácil, mas há menos segurança no emprego e salários mais baixos [...]. (MCNAMARA, 1975, p. 21, tradução minha)¹⁷.

Havia aqui uma preocupação mais explícita com a construção de fórmulas que pudessem aumentar a produtividade e a renda dos mais pobres, o que seria conseguido, dentre outras medidas, pelo reconhecimento e fortalecimento do setor informal:

É verdade que economias de escala são importantes em algumas atividades. Mas não é verdade que todas as empresas de pequena escala são antieconômicas. Eles podem operar frequentemente em níveis de custo aceitáveis quando os custos de trabalho e capital são medidos corretamente, e quando as operações de produção são divididas em processos e produtos. Na produção de muitos tipos de alimentos, roupas e móveis, e na construção, transporte, montagem, embalagem, reparo e atividades de serviço, pequenas unidades podem competir com eficácia. Mas o preconceito do governo contra o setor informal frequentemente se traduz em políticas públicas que dão vantagens indevidas às grandes empresas: taxas de câmbio irrealisticamente baixas para importações de capital, isenções fiscais especiais, altos salários-mínimos, serviços públicos subvalorizados e taxas de juros subsidiadas (MCNAMARA, 1975, p. 22, tradução minha)¹⁸.

Apesar dessas diferenças, podemos identificar semelhanças consideráveis entre a posição que o Banco Mundial defendida no discurso de McNamara e a visão apresentada pela OIT, pois para além do entusiasmo com o setor informal, compartilhava-se também a ideia de que o setor formal era, por outro lado, de alguma forma privilegiado pelo estado, uma interpretação que, guardada suas especificidades, reaparecerá nos escritos de Hernando de Soto, a partir da década de 1980. Além disso, eram visões que acionavam a noção de *setor informal* para dar conta do problema da pobreza urbana dos países em desenvolvimento e para responder aos impasses e receios relacionados à sua integração nas dinâmicas do trabalho assalariado.

¹⁷No original: [...] Employment in the urban areas of the developing world is a function of an economic dualism that is widespread. Two sectors coexist side by side. One is the organized, modern, formal sector, characterized by capital-intensive technology, relatively high wages, large-scale operations, and corporate and governmental organization. The other is the unorganized, traditional, informal sector- economic units with the reverse characteristics: labor-intensive, small-scale operations, using traditional methods, and providing modest earnings to the individual or family owner. In the modern sector, wages are usually protected by labor legislation and trade union activity; in the informal sector, there is easier entry, but less job security and lower earnings.

¹⁸No original: It is true that economies of scale are important in some activities. But it is not true that all small-scale enterprises are uneconomic. They can frequently operate at acceptable cost levels when costs of labor and capital are measured correctly, and when production operations are broken up into individual processes and products. In the production of many types of food, clothing, and furniture, and in construction, transportation, assembly, packaging, repairing, and service activities, small units can compete effectively (MCNAMARA, 1975, p. 22).

Ao mesmo tempo, é curioso notar que na busca por novos prismas de interpretação dessa realidade, a noção de *setor informal* representasse também, ao menos nos casos dos trabalhos de K. Hart e da missão do Quênia promovida pela OIT, a pretensão de romper com a lógica dual de análise e de formulação de proposições para os chamados países subdesenvolvidos. Nos estudos de Hart, por exemplo, fica cristalino, como vimos anteriormente, a vontade do autor de apontar a centralidade das atividades instáveis e irregulares de obtenção de renda para o funcionamento da economia de Acra e de denunciar a invisibilização destas dinâmicas pelas ferramentas teóricas produzidas pelo ocidente.

Já no relatório da OIT de 1972, a preocupação aparece, por exemplo, quando se afirma que a descrição de setores urbanos como formais e informais buscava retratar uma dualidade, sem acionar “uma interpretação, própria da dicotomia tradicional-moderna, que se coloca contra o setor de baixa renda”. Enfaticamente, afirmava o relatório: “Ambos os setores são modernos; ambos são a consequência da urbanização que ocorreu no Quênia nos últimos 50 anos” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972, p. 503–504, tradução minha)¹⁹.

Por essa razão, para alguns autores como Victor Tokman, o relatório da OIT apresentava certos avanços na medida em que havia uma preocupação em compreender o tipo de trabalho desempenhado pelos pobres urbanos, buscando assim produzir uma análise dessa força de trabalho como uma unidade de produção que, por sua vez, estaria articulada com o restante da economia (TOKMAN, 1987).

Todavia, também vimos que o esforço em rechaçar as concepções dicotômicas não impediu, como denotam as escolhas das cidades africanas enquanto lugares de reflexão em torno da informalidade (Acra, Nairóbi, Mombaça etc.), que essas interpretações deixassem de reiterar uma relação especular entre os chamados países desenvolvidos — metonimizadas na imagem de alguns estados da Europa ocidental — e os países subdesenvolvidos (SILVA, 2002).

Por um lado, a tentativa de incorporar as massas empobrecidas nas dinâmicas do assalariamento ainda se mantém, na medida em que ainda há uma dualidade que remete a relação especular entre os países periféricos e um modelo que tinha como referência as sociais-democracias europeias. Por outro, o pensamento em torno do setor informal se faz justamente pela impossibilidade dessa integração ocorrer, desdobrando-se daí propostas que

¹⁹No original: We describe these two urban sectors as being the "formal" and the "informal" sector. This designation is not intended to contribute to an academic proliferation of labels; we merely seek an analytical terminology to describe a duality that avoids the bias against the low-incomes sector inherent in the traditional-modern dichotomy. Both sectors are modern; both are the consequence of the urbanisation that has taken place in Kenya over the last 50 years.

vão acenar para a necessidade de reconhecer e apoiar esse setor, sobretudo aquelas ligadas a uma agenda liberalizante que já era gestada naquele momento.

É nesse sentido que Tokman, apesar de reconhecer pontos positivos do relatório da OIT, apontava a existência de certas lacunas, como por exemplo a falta de um marco conceitual para definir o setor informal, já que era apenas descrito em oposição àquilo que caracterizava as atividades formais, em particular, a falta de acesso aos recursos produtivos e aos mercados (TOKMAN, 1987).

A grande difusão da noção de *setor informal* a partir da sua incorporação pelo relatório da OIT de 1972 sobre o Quênia pode então ser compreendida a partir de dois eixos interconectados: de um lado, a existência de uma geopolítica epistemológica que se liga com a produção racializada do conhecimento e, do outro, uma geopolítica propriamente econômica, relacionada à forma como as instituições multilaterais responderam à crise da modernização. Porém, isso não significa dizer que, no processo, tenha se estabelecido um consenso absoluto sobre os significados em torno do que era afinal o *setor informal*.

No caso latino-americano, o PREALC, órgão ligado à própria OIT, apresentava uma compreensão distinta sobre o tema ²⁰. Víctor Tokman e Paulo Souza que eram, respectivamente, diretor e coordenador daquela instituição, ao analisar a estrutura econômica das sociedades latino-americanas, caracterizavam o setor informal de uma forma similar ao relatório da OIT de 1972, prevendo também políticas que pudessem incorporar ainda mais esse setor à economia global (CACCIAMALI, 1982; SOUZA; TOKMAN, 1976). Porém, suas análises, estando mais próximas das discussões feitas por José Nun e Aníbal Quijano em torno da questão da marginalidade, apresentavam uma preocupação em identificar as causas da formação do setor informal que, para eles, estavam relacionadas à questão do excedente de mão de obra:

Dado que o setor informal se origina em consequência do excedente relativo da força de trabalho, pode-se postular que uma característica geral das atividades exercidas no setor informal é que há uma relativa liberdade na forma de ingresso, devido tanto a fatores tecnológicos quanto a própria estrutura do mercado. É preciso levar em consideração que, por exemplo, no setor informal não predomina a divisão entre proprietários do capital e do trabalho e que, consequentemente, o salário não é a forma mais usual de remuneração do trabalho; pelo contrário, são muitas as atividades pouco capitalizadas e estruturadas a partir de unidades produtivas muito

²⁰Mesmo antes do período descrito acima, o PREALC no final da década de 1960, influenciado pelos estudos da CEPAL já vinha discutindo a relação entre marginalidade e informalidade. Segundo essa leitura, o setor informal seria o resultado da pressão exercida pelo excedente da oferta de mão de obra e a insuficiente criação de emprego, em particular de bons empregos e se caracterizaria: Pela facilidade de acesso ao setor informal; pela exigência de pouco capital e qualificações; por possuírem um mínimo de hierarquias com o empregador, não raro atuando também como trabalhador; contarem com familiares sem remuneração; assalariados sem contrato de trabalho (TOKMAN, 2011 apud PERES, 2015).

pequenas, com baixo nível tecnológico e pouca ou nenhuma organização formal (SOUZA; TOKMAN, 1976, p. 386, tradução minha)²¹.

Ademais, o relatório da OIT trazia uma visão bastante otimista sobre a capacidade do setor informal de influenciar a estrutura econômica como um todo e auxiliar no processo de expansão de atividades geradoras de renda necessárias para a população em rápido crescimento (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972). Já o PREALC, com Tokman e Souza, ao levar em consideração o próprio desenho da estrutura econômica latino-americana, não embarcavam nessa mesma esperança (SOUZA; TOKMAN, 1976).

Havia, portanto, disputas em torno do que significava o *setor Informal*. Porém, a despeito da existência de visões mais complexas sobre o tema, como era o caso daquela apresentada pelo PREALC e de todas as críticas às teorias da modernização, prevaleceu, no trânsito dessa noção, uma interpretação que, de forma complexa e contraditória, ainda flertava com as narrativas latino-americanas que desde as décadas de 1950 e 1960 concebiam a economia de maneira bipartida, estabelecendo, de um lado, um setor de subsistência ou atrasado e, do outro, um setor capitalista e moderno (ZUAZÚA, 2005).

É nesse sentido que, tanto Nicolas Bautès e Maria Maneiro, quanto Manuela Cunha apontam a existência de uma relação de contiguidade entre as noções de marginalidade, sobretudo em sua vertente culturalista e ecológica, e de informalidade (BAUTÉS; MANEIRO, 2015; CUNHA, 2006). Ou seja, a noção de informalidade ganha espaço justamente quando as teorias que apostavam em uma virada dos países considerados atrasados sucumbem diante da crise econômica enfrentada a partir dos anos 1960, porém, paradoxalmente, ela acaba de alguma forma conservando essa ideia, já que ainda buscava responder à questão da integração e, para isso, recorria, em maior ou menor grau, a esquemas dualistas.

As análises marxistas sobre a construção das periferias de São Paulo realizadas a partir da década de 1970 formaram um ponto de inflexão na interpretação sobre a urbanização brasileira e tiveram, posteriormente, um papel fundamental na construção de um discurso urbano pautado em termos de direitos (NABACK, 2019; TAVOLARI, 2016). Contudo, como pontuei ao longo da seção anterior, elas, em muitos casos, acabavam por incorporar o mesmo

²¹No original: Dado que el sector informal se origina como consecuencia del excedente relativo de fuerza de trabajo, se puede postular que una característica general de las actividades que allí se llevan a cabo es que puede ingresarse en ellas con relativa libertad a causa tanto de factores tecnológicos como de la estructura del mercado. Téngase en cuenta, por ejemplo, que en el sector informal no predomina la división entre propietarios del capital y del trabajo característica del sector formal, que - en consecuencia - el salario no es la forma más usual de remunerar el trabajo a pesar de que la producción está dirigida principalmente al mercado; abundan, más bien, actividades poco capitalizadas y estructuradas en base a unidades productivas muy pequeñas, de bajo nivel tecnológico y organización formal escasa o nula.

paradigma dicotômico de análise do urbano que buscavam combater, o que pode ter contribuído para o aprofundamento do sentido dual dado a informalidade.

Apesar das diferenças fundamentais entre os três blocos de interpretação sobre o processo de urbanização que expus, há entre elas um traço em comum. Em geral, elas apresentavam um problema de fundo, fosse ele a reprodução da força de trabalho, o subdesenvolvimento, o perigo de convulsões sociais ou o tipo de integração no sistema assalariado, do qual estavam a reboque as questões ligadas à pobreza urbana e a sua moradia, o que permitia a organização de um jogo de referência que não só dava sentido às polêmicas, mas que tornava também possível pensar e disputar o futuro (TELLES, 2006)²².

Em outras palavras, tratava-se de uma certa convicção de que o sistema político-econômico precisava de mudanças estruturais, sejam elas revolucionárias ou reformistas, das quais dependiam o acerto do modelo de urbanização das cidades dos países periféricos e, por tabela, a saída para o problema da pobreza urbana e da moradia. Contudo, na virada para a década de 1980, entra em cena um novo contexto político-econômico que vai modificar o modo como as questões sobre o urbano eram enquadradas, pois esvazia-se a ideia comum de que elas estavam subordinadas a um problema de fundo, já que passam a ser consideradas enquanto a própria questão central.

Assim, os debates em torno da “informalidade urbana” e da “informalidade da moradia urbana” vão, paulatinamente, ganhando autonomia e centralidade nas análises teóricas, nas agendas de organismos multilaterais e nas políticas públicas formuladas pelos Estados. Os assentamentos precários e favelas, por exemplo, não serão mais apenas a forma pela qual se revela os dilemas da pobreza urbana ou do chamado “setor informal”, sendo elas mesmas uma realidade interpelada pela noção de informalidade.

Como vimos, a estrutura dicotômica que opõe o formal ao informal e a compreensão da informalidade como um setor hermético foi um legado não só das análises trazidas pelo relatório da OIT de 1972 sobre o Quênia, mas também da forma pela qual esse documento foi recepcionado pelas múltiplas construções teóricas que, na América Latina, já organizavam as discussões em torno da pobreza urbana ou, de forma mais geral, do modelo de urbanização característico dos chamados países subdesenvolvidos.

²²Dentro do que chamei de interpretação crítica às teorias da modernização, os estudos em torno das favelas cariocas apesar de, diferentemente da escola de São Paulo, não constituírem um bloco mais homogêneo, parecem destoar dessa forma mais estruturalista de pensar o urbano e suas questões. Não obstante essa exceção, o tom das análises sobre a urbanização brasileira e, em especial, a pobreza urbana parecia de fato ser esse descrito.

Ainda que esse paradigma dual tenha, de certa maneira, se mantido nos anos posteriores, a emergência do novo cenário vai também embaralhar os termos nos quais a noção de informalidade havia sido formulada, pois se embotam as diferenças que classicamente distinguiam o norte do sul, a periferia do centro, os chamados países desenvolvidos dos subdesenvolvidos.

Esse conjunto de fatores são importantes para a compreensão dos sentidos que a noção de informalidade ganha na contemporaneidade, na medida em que se torna um termo passível de ser articulado não somente nos temas sobre mercado de trabalho e renda, mas sobretudo em discussões sobre a forma de acesso à terra e à moradia urbana. O aprofundamento dessa análise sobre a dilatação dos usos e sentidos ligados à noção de informalidade é o que faço no próximo capítulo.

2 SETOR INFORMAL, ECONOMIA INFORMAL, MORADIA INFORMAL E INFORMALIDADE URBANA: DESLIZAMENTOS DOS SENTIDOS DE INFORMALIDADE

No capítulo anterior busquei explicitar as nuances do encontro entre a perspectiva que apontava para a existência de um *setor Informal*, amplamente divulgada pelo relatório da OIT sobre o Quênia publicado em 1972, e as narrativas latino-americanas que, desde meados do século XX, tentavam dar conta dos impasses ligados ao subdesenvolvimento, à modernização e à urbanização ocorridas nessa região. Tal confluência acabou por reforçar a estrutura dicotômica já presente naquele conceito, transferindo em larga medida, para o par formal/informal muitas discussões que acionavam termos como “tradicional”, “arcaico” ou “marginal” na tentativa de compreensão da América Latina e de sua pobreza urbana (CUNHA, 2006).

É verdade que o conceito de informalidade, propagado a partir da década de 1970, revelava um momento de transição, na medida em que materializava uma tentativa de compreender as dinâmicas econômico-sociais dos países pobres sem apelar para as propostas modernizadoras que haviam entrado em crise. Mas, ao mesmo tempo, nessa substituição de vocábulos, traduzindo-se o que antes era lido como “marginalidade” enquanto “informalidade”, residia a atualização e continuidade da “questão da integração”, ou seja, da afirmação de que havia diferenças profundas e fundamentais no padrão de desenvolvimento dos países periféricos em relação a um determinado modelo preenchido por uma imagem que se fazia sobre alguns países da Europa. De forma contraditória, o conceito de setor informal era claramente dualista e, ao mesmo tempo, pretendia ser uma crítica a algumas características do dualismo econômico (BENTON, 1994).

Esse modelo ao qual a noção de *setor Informal* fazia referência perpassava pelo paradigma do estado de bem-estar social e pelo tipo de relação de trabalho que a ele era atrelado, caracterizada por um vínculo contínuo, no qual o empregado teria apenas um empregador, trabalharia apenas sob sua supervisão direta, acessando, através desse vínculo, uma série de benefícios e direitos dos quais ele seria titular (VOSKO, 2010). Diferentemente do modelo idealizado, a incorporação nessa ordem jurídico-política não se efetivava de maneira universal, sendo a construção do estado de bem-estar social um modo de gestão das margens produzidas por essa mesma ordem, a partir do qual se regulava, por distinções de gênero, raça e por limites dados a população imigrante, quem estaria dentro ou fora desse pacto (ALENCAR, 2019; BHAMBRA; HOLMWOOD, 2018; VOSKO, 2010). Não obstante, foi esse imaginário que fundamentou muitas análises sobre as diferenças entre os chamados

países subdesenvolvidos e desenvolvidos, mas que começa a apresentar rachaduras a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980.

A partir desse período, muitas das características que eram atribuídas a um modo distinto de inserção dos países mais pobres na estrutura capitalista passa a compor fortemente a realidade dos países centrais, tornando-se impossível manter o parâmetro anterior que era baseado nos seguintes pressupostos: centralidade do trabalho organizado nas cidades; primazia do setor secundário, sendo, portanto, a indústria e o emprego assalariado o ponto de referência das discussões; e a consideração do pleno emprego enquanto um ideal regulatório, tendo como principal sustentação o exemplo das social-democracias europeias (SILVA, 2002).

A reestruturação produtiva que ocorre nesse período vai provocar o esfacelamento dos pressupostos acima, dentro de um contexto que, de maneira geral, é caracterizado, como resume Vera Telles, “pela desmontagem das mediações jurídicas, políticas e institucionais que conformavam o trabalho nas formas de emprego e que fazia dele uma questão social e pública, tanto quanto econômica e privada; pela financeirização da economia; e pela quebra do vínculo entre trabalho, empresa e produção de riqueza” (TELLES, 2006, p. 45). Diante dos objetivos de pesquisa que traço para esta tese, não busco aqui aprofundar todas as dimensões que fazem desse novo cenário algo complexo e, por isso, objeto de inúmeras análises das quais emergem debates mais amplos sobre “a reorganização da divisão internacional do trabalho”, “a globalização” ou mesmo “o neoliberalismo”. Porém, para a compreensão da transformação dos sentidos ligados à noção de informalidade que ocorre nesse momento, analiso, neste capítulo, dois pontos fundamentais que emergem deste processo.

A partir da década de 1980, a referência à regulação social/estatal, que antes era apenas uma dentre outras características que definia o chamado “setor informal”, torna-se, em muitas análises, o elemento central do que se passa a compreender como informalidade. Na primeira seção deste capítulo, eu analiso como essa transformação foi crucial para a produção dos sentidos contemporâneos sobre a informalidade e proponho que a utilização desse critério, tendo como consequência o diálogo com as ideias de ilegalidade, irregularidade e informalidade, foi também um fator importante que possibilitou a utilização mais ampla dessa última noção.

Já na segunda seção, chamo atenção para as dinâmicas que possibilitaram a autonomização da questão urbana e, especial, da moradia dos pobres urbanos, fazendo então emergir a problematização em torno da “informalidade urbana” e da “informalidade da moradia urbana”. Argumento que, mais do que uma inflexão teórico-analítica, esse

movimento refletia as mudanças no papel que a terra urbana passa a ocupar na renovação das formas de acumulação capitalista.

2.1 Informal, ilegal ou irregular? Uma noção em transição

A reestruturação produtiva ocorrida na década de 1980 trouxe a questão do desemprego para o centro do debate nos países centrais. Neles, essa nova conjuntura fez eclodir a crise do modelo de bem-estar social. Assim, não se tratava mais de gerir aquelas margens que tradicionalmente não estavam inseridas, integral ou parcialmente, naquele pacto, constituídas, por exemplo, por mulheres e pela população racializada. O que estava colocado, a partir daquele momento, era própria desfragmentação do emprego como uma relação social estruturante.

Diante dessas transformações, a noção de informalidade ganha novos sentidos: antes era um conceito em negativo, um nome que buscava dar inteligibilidade ao que era considerado como “formas heterogêneas de produção e de trabalho” (CACCIAMALI, 1994, p. 217), portanto, a tudo aquilo que não se enquadrava ao modelo de assalariamento. Depois, sai de cena a noção de *setor Informal*, cedendo lugar à ideia de *economia Informal* que, por sua vez, passa dar centralidade à questão da regulação estatal para a definição de informalidade. Como resumiu Maria da Graça Druck e Luiz Filgueiras, a partir da leitura que fazem de Maria Cacciamali:

Nessas novas circunstâncias, o termo informal passou a constar e a ser utilizado na literatura especializada, juntamente com outras denominações para exprimir atividades e práticas econômicas ilegais e/ou ilícitas, com relação às normas e regras instituídas pela sociedade. *Com isso, a Informalidade identifica-se com a chamada economia subterrânea ou não registrada, ou ainda com a economia submersa, sendo redefinida, portanto, por um critério jurídico; e não mais pelo uso de um critério econômico, como é o caso do primeiro conceito* (FILGUEIRAS; DRUCK, 2004, p. 214, grifos originais).

Para melhor expor os argumentos, utilizarei, ao menos provisoriamente, a expressão proposta pelos autores acima que acaba por aglutinar as noções de ilegalidade, ilicitude e informalidade. Porém, ao longo dessa seção procurarei apontar que se de fato um “critério jurídico” passa a ser utilizado, isso só ocorre na medida em que se torna uma questão importante distinguir o ilícito do que fosse propriamente informal, ainda que ao final dessa operação, o que se tenha é justamente a construção de uma zona cinzenta.

Apesar do direito ter sido, nesse momento, um campo razoavelmente alheio na construção dos sentidos dados à informalidade, havendo um maior protagonismo da economia e das ciências sociais, é interessante notar que nessa nova compreensão o informal será

paulatinamente redefinido a partir de uma dimensão que, no geral, é normativa, já que se faz a partir da preocupação em se aproximar daquilo que, dentro do senso jurídico comum, é identificado como irregularidade, ou seja, daquilo que não está conforme a lei, mas cuja situação pode ser de alguma forma sanável. Ao mesmo tempo em que há um afastamento daquilo que é visto como ilicitude e/ou ilegalidade, sobretudo aquele tipo específico que no campo penal resultará, junto a outros elementos, na configuração de um ato considerado como crime.

A preocupação com esse tipo de questão já havia aparecido, de certa forma, no trabalho de Keith Hart, publicado em 1973. Mas, como vimos no capítulo anterior, para o antropólogo, a variável chave de definição do *setor Informal* era sobretudo o baixo nível de racionalização da atividade, ou seja, o fato de que ela não era recrutada de forma permanente e habitual em troca de recompensas fixas (HART, 1973). A referência à regulação estatal não era, portanto, o elemento nuclear para a definição do setor informal, mas uma das características portada pelas atividades realizadas no âmbito.

Hart pontuava também que a não observância a regulações estatais poderia fazer com que uma determinada atividade informal fosse, em algumas ocasiões, também considerada como crime. Por isso, ele realizava uma distinção entre o ilegal e o ilegítimo e, dentro dessa seara, fez também uma tipologia de classificação das atividades informais, separando-as entre legítimas e ilegítimas:

Há uma distinção a ser feita entre 'ilegitimidade' e 'ilegalidade'. O sistema de valores burgueses consagrado no código de leis de uma nação pode não coincidir com os conceitos de legitimidade prevalecente em certas subculturas dessa sociedade. A noção de legitimidade usada neste artigo é derivada essencialmente das leis de Gana, e provavelmente coincide com a moralidade dos ganenses "respeitáveis". Nima [uma grande e importante favela localizada em Acra] é conhecida por sua *falta* de respeitabilidade, pelo domínio do elemento criminal e por fornecer bens e serviços usualmente associados a qualquer distrito de luz vermelha de uma grande cidade (HART, 1973, p. 74, grifos originais, tradução minha)²³

Assim, se, segundo Hart, a maior parte das atividades informais recorre a algum tipo de crime, há, para o autor, uma preocupação em compreender em que medida elas são aceitas pela moralidade presente naquela sociedade, sendo então consideradas como uma atividade informal legítima, ou não, quando seriam vistas, nesse caso, enquanto uma atividade informal ilegítima.

²³No original: There is a distinction to be drawn between 'illegitimacy' and 'illegality'. The system of bourgeois values enshrined in a nation's code of laws may not coincide with concepts of legitimacy prevalent in certain subcultures of that society. The notion of legitimacy used in this article is derived essentially from Ghana's laws, and presumably coincides with the morality of 'respectable' Ghanaians. Nima is notorious for its *lack* of respectability, for the dominance of a criminal element, and for the provision of those goods and services usually associated with any major city's 'red-light district' (HART, 1973, p. 74, grifos originais).

O ponto é que, nessa reflexão, o autor acaba por paradoxalmente acoplar, como lemos no trecho citado acima, a dimensão da ilegalidade com a da ilegitimidade ao afirmar que “provavelmente” a moralidade dos ganenses coincidiria com as leis de Gana, ou seja, Hart previa a existência de atividades informais que fossem também criminosas e que, em sua análise, seriam classificadas como atividades informais ilegítimas. De todo modo, o que é interessante pontuar nesse momento, é o fato de que quando Hart elenca as atividades informais consideradas legítimas, ele cita aquelas que, se possuísem uma espécie de licença para funcionar, seriam permitidas, como por exemplo a agricultura, a jardinagem comercial e as atividades realizadas por empreiteiros de construção, pequenos comerciantes, vendedores ambulantes etc. (HART, 1973).

Com um enfoque menos antropológico e mais preocupado com a construção de políticas de emprego e desenvolvimento destinadas aos países do Terceiro Mundo (CARDOSO, 2016), o relatório da OIT, como pontuei ao longo do primeiro capítulo, definia o setor informal a partir das condições de organização da produção e elencava a ausência de regulação estatal como uma destas condições:

O setor informal, por outro lado, é frequentemente ignorado, em alguns aspectos, ajudado e, em outros perseguido pelas autoridades. As empresas e os indivíduos dentro dela operam amplamente fora do sistema de benefícios e regulamentação do governo e, portanto, não têm acesso às instituições de crédito formais e às principais fontes de transferência de tecnologia estrangeira. Muitos dos agentes econômicos neste setor operam ilegalmente, embora muitas vezes desenvolvam atividades econômicas semelhantes às do setor formal – [...] *ilegalidade aqui, geralmente, não se deve à natureza da atividade econômica, mas a uma limitação oficial de acesso à atividade legítima*. Às vezes, as limitações são desprezadas com total abandono, como no caso de táxis *matatu* sem licença; às vezes, os regulamentos são bastante eficazes. A consequência é sempre dupla: o risco e a incerteza de ganhar a vida neste setor de baixa renda são ampliados, e os regulamentos garantem uma alta qualidade de serviços e mercadorias para poucos ricos às custas de muitos empobrecidos (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972, p. 504, tradução e grifos meus)²⁴.

²⁴No original: One important characteristic of the formal sector is its relationship to the Government. Economic activities formally and officially recognised and fostered by the Government enjoy considerable advantages. First, they obtain the direct benefits of access to credit, foreign exchange concessions, work permits for foreign technicians, and a formidable list of benefits that reduce the cost of capital in relation to that of labour. Indirectly, establishments in the formal sector benefit immeasurably from the restriction of competition through tariffs, quotas, trade licensing and product and construction standards drawn from the rich countries or based on their criteria. Partly because of its privileged access to resources, the formal sector is characterised by large enterprise, sophisticated technology, high wage rates, high average profits and foreign ownership. The informal sector, on the other hand, is often ignored and in some respects helped and in some harassed by the authorities. Enterprises and individuals within it operate largely outside the system of government benefits and regulation, and thus have no access to the formal credit institutions and the main sources of transfer of foreign technology. Many of the economic agents in this sector operate illegally, though often pursuing similar economic activities to those in the formal sector—marketing foodstuffs and other consumer goods, carrying out the repair and maintenance of machinery and consumer durables and running transport, for example, illegality here is generally due not to the nature of the economic activity but to an official limitation of access to legitimate activity. Sometimes the limitations are flouted with virtual abandon, as in the case of unlicensed

Aqui, o “critério jurídico” é utilizado para apontar, segundo o relatório, a existência de limitações estatais impostas ao setor informal e para reivindicar medidas que pudessem liberá-lo para uma participação mais efetiva no mercado global. Afinal, como vimos na seção 1.2, a OIT, na década de 1970, similarmente a outras instituições multilaterais, como o Banco Mundial, adotava uma postura bastante otimista quanto à possibilidade desse setor alavancar a economia como um todo devido à sua alta capacidade de empregabilidade, apresentando-se como uma saída à crise enfrentada pelos países pobres a partir do final da década de 1960.

Nesse enfoque, o critério jurídico, junto a outros, alinhavavam um entendimento sobre o setor informal, definido, segundo o relatório da OIT de 1972, “pela maior facilidade de participação dos sujeitos, pela predominância familiar, pela pequena escala de operação, pelo uso intensivo do fator trabalho, pela aquisição de qualificações profissionais fora do sistema escolar formal e pela maior participação em mercados competitivos e *não regulamentados pelo estado*” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972, p. 6, tradução e grifos meus)²⁵.

O relatório da OIT não tece minúcias sobre a diferença entre ilegalidade e ilegitimidade, como fizera Keith Hart, porém realiza uma distinção entre duas ordens de ilegalidade: a primeira, conforme percebemos da leitura do trecho transcrito mais acima, referir-se-ia à natureza da atividade econômica, já o segundo senso de ilegalidade, esse sim ligado à definição de setor informal, teria a ver com a ausência de um reconhecimento estatal dado àquela atividade. Neste caso, o exercício da atividade seria permitido, mas importa saber se aqueles que a praticam possuem uma espécie de autorização para tanto. Se bem repararmos, o relatório da OIT acaba por restringir o escopo da informalidade apenas àquilo que Hart chamou de “atividade informal legítima” e que, na literatura geral sobre o tema será frequentemente pensado como “irregular”.

Podemos então perceber que, de uma forma ainda tímida, as interpretações que pensam o chamado setor informal, ao incluir a ausência de regulação estatal como uma das características deste fenômeno, acabava por trazer algumas problematizações que eram inexistentes no campo de discussão sobre a pobreza urbana, ao menos aquele arregimentado pelas teorias da modernização. Em Hart, por exemplo, já há, como vimos, uma preocupação em pensar as distinções entre o ilegítimo e o ilegal para por em marcha a tarefa de

matatu taxis; sometimes the regulations are quite effective. The consequence is always twofold: the risk and uncertainty of earning a livelihood in this low-income sector are magnified, and the regulations ensure a high quality of services and commodities for the wealthy few at the expense of the impoverished many (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972, p. 504).

²⁵No original: Rather, informal activities are the way of doing things, characterized by— (a) ease of entry; (b) reliance on indigenous resources; (c) family ownership of enterprises; (d) small scale of operation; (e) labor-intensive and adapted technology; (f) skills acquired outside the formal school system; and (g) unregulated and competitive markets.

compreender as atividades que compõe o setor informal (INVERSE, 2016). Porém, é ainda o aspecto econômico que orienta as análises e as próprias perguntas feitas por essas teorias, uma vez que se tratava ainda de mobilizar esse termo para a explicação de questões ligadas ao mercado de trabalho, bem como a fontes alternativas de renda e de organização da produção realizada pelos mais pobres.

A ênfase na relação entre informalidade e Estado seria explorada de forma mais acentuada nos estudos produzidos a partir da década de 1980, diante da profunda reestruturação econômica que abalaria os pressupostos a partir dos quais eram pensadas as diferenças entre o norte e o sul global e que estruturavam a própria concepção em torno de um “setor informal”. A literatura que tem traçado a trajetória percorrida pela noção de informalidade aponta o livro organizado por Castells, Portes e Lauren Benton, intitulado *The Informal Economy: Studies In Advanced and Less Developed Countries*, publicado originalmente em 1989, como uma obra que marca esta transformação (BARBOSA, 2011; FILGUEIRAS; DRUCK, 2004; PERES, 2015; ZUAZÚA, 2005).

Todavia, ao lado desse livro, há também outras duas referências que parecem ser representativas do mosaico no qual se dará as disputas em torno do “critério jurídico” que passa a definir a informalidade. Trata-se dos escritos de Hernando De Soto, publicados a partir do final da década de 1980 e o livro *L’Etat e l’informel*, de Bruno Lautier, Claude de Miras e Alain Morice, de 1991. Ainda que eu faça, ao longo desta seção, um exercício de cotejamento entre essas três interpretações, ressalto que os apontamentos levantados por De Soto serão mais bem explorados no terceiro capítulo. Isso porque, em suas análises, já há a explicitação de algo fundamental para a compreensão das questões levantadas pela tese: a expansão dos sentidos do uso da noção de informalidade alcançando de maneira avassaladora a discussão sobre a terra e a propriedade urbana.

A introdução do livro *The Informal Economy* já trazia de fato muitos elementos que fariam parte do entendimento sobre informalidade que passaria a vigorar na virada para o século XXI. De antemão, rompendo com a compreensão anterior vigente que ainda pensava a informalidade como um setor hermético, Castells e Portes anunciam a existência de uma *economia Informal* que em toda sua ambiguidade de conotações, não seria um fenômeno restrito aos países pobres, mas uma característica central das sociedades contemporâneas, sejam elas pertencentes aos países industrializados ou aos menos desenvolvidos:

A economia informal não é um conjunto de atividades de sobrevivência realizadas por pessoas carentes à margem da sociedade. Estudos em países industriais avançados e menos desenvolvidos mostraram o dinamismo econômico das atividades não regulamentadas de geração de renda e o nível relativamente alto de

renda de muitos empresários informais, às vezes acima do nível dos trabalhadores na economia formal. Algumas atividades no setor informal podem derivar da necessidade desesperada de um trabalhador obter meios de subsistência para sua família. Mas uma motivação semelhante pode levar um trabalhador a aceitar salários mais baixos no setor formal. A economia informal não é um eufemismo para pobreza. É uma forma específica de relações de produção, enquanto a pobreza é um atributo vinculado ao processo de distribuição (CASTELLS; PORTES, 1991, p. 12, tradução livre)²⁶.

De forma explícita, os autores anunciam, portanto, a relação de coetaneidade e simbiose existente entre modernidade e informalidade, estabelecendo assim uma ruptura tanto com as teorias da modernização, quanto com a leitura sobre o *setor Informal* predominante a partir da publicação do relatório da OIT oriundo da missão Quênia. Keith Hart já havia se antecipado em dizer que a informalidade não era um fenômeno restrito ao chamado mundo subdesenvolvido. Porém, sua referência para pensar o *setor Informal* foi apenas as cidades africanas, como Acra, conforme apontei no primeiro capítulo. De forma distinta, Castells, Portes e Lauren Benton operavam uma escolha metodológica que buscava privilegiar a escala global do fenômeno da informalidade:

Inicialmente, o projeto estava limitado apenas a cidades pertencentes ao terceiro mundo, pois este era o escopo inicial do ensaio durante as discussões. Porém, nós rapidamente descobrimos que várias atividades rotuladas como informais no terceiro mundo estavam presentes e crescendo também em várias regiões norte americanas, tais como as zonas metropolitanas de Nova Iorque e Miami, Los Angeles e São Diego. À medida que os estudos individuais progrediam e seus primeiros resultados eram examinados, ficou claro que a informalização fazia parte da realidade econômica em vários países da Europa Ocidental e que os estudos empíricos começaram a delinear suas características e dinâmica nessas áreas. Esta constatação levou à expansão do projeto comparativo para abranger vários estudos de caso da Europa Ocidental [...]. Houve muita empolgação intelectual em reunir obras que revelaram o escopo global do que originalmente se pensava ser um fenômeno exclusivamente do Terceiro Mundo (CASTELLS; PORTES; BENTON, 1991, p. 2–3, tradução minha)²⁷.

²⁶No original: The informal economy is not a set of survival activities performed by destitute people on the margins of society. Studies in both advanced industrial and less developed countries have shown the economic dynamism of unregulated income-generating activities and the relatively high level of income of many informal entrepreneurs, sometimes above the level of workers in the formal economy (Lozano 1985; Ferman, Berndt, and Selo 1978; Henry 1978; Portes, Blitzer, and Curtis 1986). Some activities in the informal sector may derive from the desperate need of a worker to obtain the means of subsistence for his or her family. But a similar motivation could lead a worker to accept lower wages in the formal sector. The informal economy is not a euphemism for poverty. It is a specific form of relationships of production, while poverty is an attribute linked to the process of distribution.

²⁷No original: Originally, the project was to be limited to Latin American and other Third World cities since this was the scope of the original essay and the ensuing discussions. We promptly discovered, however, that activities bearing all the marks of those labeled "informal" in the Third World were present and growing in cities of the United States. This discovery led to the expansion of the original research network and the planned studies to encompass several North American locations: the New York, Miami, Los Angeles, and San Diego metropolitan areas. As the individual studies progressed and as their early results were examined, it became clear that informalization was very much part of economic reality in a number of Western European countries and that empirical studies had started to delineate its characteristics and dynamics in those areas. This realization prompted the expansion of the comparative project to encompass several Western European case

O contexto a partir do qual os autores produzem suas reflexões materializavam um universo que, apesar de pretender incluir as realidades do centro e da periferia do capitalismo, acabava por dar mais ênfase ao evento da falência do estado de bem-estar social. Nesse sentido, a *economia Informal* é um termo que busca demarcar um aumento da flexibilização e exploração do trabalho, o enfraquecimento das organizações sindicais e, de forma mais geral, a erosão do rol de direitos que delineava a própria concepção do *welfare*.

Não por acaso, os autores chamam justamente atenção para uma novidade: o crescimento do chamado setor informal, mesmo em economias altamente institucionalizadas. A informalidade, assim, não seria mais entendida como o reflexo da persistência de formas tradicionais e atrasadas de relações de produção, sendo, pelo contrário, “uma forma disfarçada de trabalho assalariado que priva os trabalhadores até mesmo do significado de uma relação de trabalho proletário” (BIRBECK 1979; FORTUNA; PRATES, 1991 apud CASTELLS; PORTES; BENTON, 1991, p. 13).

Esse tipo de interpretação provocou posteriormente importantes críticas dentro do campo teórico que pensava o trabalho informal no Brasil. Maria Cacciamali, por exemplo, através do conceito de “processo de informalidade”, buscava demarcar a diferença entre essa nova informalidade, decorrente do rearranjo do modo de produção capitalista ocorrido a partir da década de 1970, daquela informalidade mais estrutural e longa que marca as economias periféricas (CACCIAMALI, 2000). Posteriormente, Alexandre Barbosa, ao arrolar as interpretações que buscavam dar conta do fenômeno da informalidade, destacou também o que entendeu como limitações do enfoque de Castells e Portes:

Este enfoque universalista sobre a informalidade, se de um lado, capta aspectos relevantes da nova realidade social e económica caracterizada pela crescente interdependência global, por outro, faz embaçar a historicidade do informal nas várias sociedades. Não consegue, pois, captar as distintas dinâmicas dos respectivos mercados de trabalho, como se estes tivessem sido engolfados pela onda uniformizadora do capitalismo global (BARBOSA, 2011, p. 144).

Diante desse impasse entre as especificidades locais que expressavam o fenômeno da informalidade e a perspectiva global adotada pelos autores, consequência direta de sua opção metodológica pela realização de “uma economia política comparada”, o que haveria afinal em comum entre a chamada economia informal existente nos “países industrializados” e aquela localizada nos “países subdesenvolvidos”? Em que medida a noção de informalidade abarcaria, para usar os exemplos utilizados por Castells, Portes e Lauren Benton, tanto a

studies [...]. There was much intellectual excitement in bringing together works that revealed the global scope of what was originally thought to be an exclusively Third World phenomenon.

realidade de um vendedor ambulante das ruas de alguma cidade latino-americana quanto a atividade realizada por um consultor de *software* do Vale do Silício? (CASTELLS; PORTES; BENTON, 1991)

É nesse momento que o critério jurídico é mobilizado na definição da chamada *economia Informal*, tornando-se um elemento aglutinador de fenômenos, a princípio, distintos. Com isso, os autores buscavam evitar que a economia informal fosse compreendida como uma condição individual ou restrita a um contexto peculiar, sendo, pelo contrário, uma forma específica de relação de produção caracterizada por um traço fundamental: “*não é regulamentada pelas Instituições da sociedade, em um ambiente jurídico e social em que atividades semelhantes são regulamentadas*” (CASTELLS; PORTES, 1991, p. 12, grifos originais, tradução minha)^{28,29}.

Mas os autores advertem que a ausência de regulação institucional pode afetar âmbitos distintos do processo produtivo e, nesse sentido, acaba por ser um aspecto que alude a diferentes cenários, podendo assim ter a ver com determinadas situações ou condições de trabalho (nessas hipóteses, pode se referir, por exemplo, ao trabalho realizado sem o acompanhamento dos direitos trabalhistas e previdenciários, ou ao trabalho realizado em condições inadequadas de saúde e segurança); com a forma específica de gestão de algumas empresas (aqui, seria a hipótese de empresas que operam com sonegação de tributos, por exemplo); ou até mesmo com a atividades que são enquadradas pelas instituições sociais como criminosas.

Nesse último caso, os autores ressaltam alguns traços fundamentais que separariam as atividades informais daquelas consideradas propriamente “criminosas”, pois as últimas se configurariam quando a produção daquele bem ou serviço é socialmente identificada como ilícito, enquanto a informalidade não se definiria pelo “caráter do produto final”, mas sim pela maneira como foi fabricado e comercializado:

²⁸No original: The informal economy is thus not an individual condition but a process of income-generation characterized by one central feature: it is unregulated by the institutions of society, in a legal and social environment in which similar activities are regulated.

²⁹Castells, Portes e Lauren Benton organizaram o livro e escreveram também sua introdução. Esta definição mais explícita sobre a economia informal é feita apenas por Castells e Portes no primeiro capítulo da obra. Isso não significa dizer, no entanto, que a visão foi compartilhada por todos os autores que assinam os outros trabalhos que compõem o livro. McGee, Sallh, Ling Young, e Lean Heng, aliás, apontam que Castells e Portes oferecem uma visão da informatização como um processo de geração de renda que está fora de um ambiente institucional regulado. No entanto, essa definição, segundo os autores, “embora conceitualmente atraente, é difícil de ser aplicada empiricamente. Reconhecemos que embora esta definição seja útil na análise da mudança industrial na Malásia, onde unidades de produção em pequena escala estão intimamente relacionadas com a falta de regulamentação governamental, ela pode não ser aplicável em outros ambientes diferentes” (MCGEE et al., 1991, p. 266).

Algumas atividades econômicas podem ser denominadas informais devido à sua própria natureza, ou seja, porque são definidas como criminosas pelas instituições da sociedade. Os sociólogos sabem, entretanto, que *normal/anormal* e *legal/criminoso* são categorias sociais sujeitas a mudanças. Quando as leis que lhes dizem respeito são aplicadas, tais categorias frequentemente representam fontes de oportunidades econômicas fora do âmbito da regulamentação institucional. [...] As atividades rotuladas como "criminosas" se especializam na produção de bens e serviços socialmente definidos como ilícitos. Por outro lado, a distinção básica entre atividades formais e informais propriamente ditas não depende do caráter do produto final, mas da maneira como ele é produzido e trocado. Assim, artigos de vestuário, comida de restaurante ou peças de automóveis — todas mercadorias perfeitamente lícitas — podem ter suas origens em arranjos de produção legalmente regulamentados ou não regulamentados. Ao distinguir essas diferentes atividades, em vez de combiná-las em um todo indiferenciado, é possível examinar suas inter-relações em diferentes contextos. O restante deste capítulo enfoca as atividades informais propriamente ditas, ou seja, a produção não regulamentada de bens e serviços lícitos. Uma razão central para essa escolha é que essas atividades, não aquelas rotuladas convencionalmente como criminosas, representam uma nova tendência econômica. Como afirmado acima, essa novidade está na resiliência ou no crescimento dos arranjos informais em contextos nos quais se acreditava estarem extintos ou nos quais se esperava que desaparecessem com o avanço da industrialização (CASTELLS; PORTES, 1991. p. 15, grifos originais, tradução minha)³⁰.

Não são poucos os elementos presentes na leitura de Castells e Portes que realmente fazem dela um ponto de inflexão na literatura sobre informalidade. Quanto a isso, enfatizo, em primeiro lugar, o fato de que o “setor informal”, segundo Hart e o relatório da OIT de 1972, referia-se aos meios nos quais os pobres urbanos estão engajados para sobreviver. Nesses casos, “o critério jurídico” era utilizado como uma característica de um tipo específico de atividade exercida pelo “subproletariado urbano” (HART, 1973, p. 61) ou pelos *working poors* (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 1972, p. 26). Já na leitura feita por Castells e Portes, o “critério jurídico” é exatamente o ponto capaz de reunir distintas realidades, não restritas aos chamados países subdesenvolvidos ou às dinâmicas de sobrevivência desempenhadas pelos trabalhadores situados na periferia.

³⁰Finally, some economic activities may be termed informal because of their very nature, namely, because they are defined as criminal by the institutions of society. Sociologists know, however, that *normal/abnormal* and *legal/criminal* are social categories subject to change. When the laws concerning them are enforced, such categories often represent sources of economic opportunity outside the pale of institutional regulation. [...] Those labeled "Criminal" specialize in the production of goods and services socially defined as illicit. On the other hand, the basic distinction between formal and informal activities proper does not hinge on the character of the final product, but on the manner in which it is produced and exchanged. Thus, articles of clothing, restaurant food, or automobile parts—all perfectly licit commodities—may have their origins in legally regulated or unregulated production arrangements. By distinguishing these different activities rather than combining them into an undifferentiated whole, it is possible to examine their interrelationships in different contexts. The rest of this chapter focuses on informal activities proper, that is, the unregulated production of otherwise licit goods and services. A central reason for this choice is that these activities, not those conventionally labeled criminal, represent a novel economic trend. As stated above, this novelty lies in the resilience or growth of informal arrangements in contexts in which they were believed to be extinct or in which they were expected to disappear with the advance of industrialization.

Em segundo lugar, há pressupostos valorativos diferentes que embalam uma e outra perspectiva. No caso dos estudos produzidos ao longo da década de 1970 havia, no geral, um entusiasmo em torno do “setor informal”, seja devido à sua suposta capacidade de se materializar em uma alternativa viável diante da crise enfrentada pelos países periféricos, como indicavam o relatório da OIT de 1972 e o discurso de McNamara, seja pelo aspecto heurístico de uma realidade nova que desafiava os modelos econômicos existentes, como transparece nos apontamentos feitos por Keith Hart. Com Castells e Portes, essa perspectiva otimista é substituída por uma necessidade de denunciar a relação entre a expansão do que chamam de economia informal e o aumento da exploração do trabalho, exemplificado, sobretudo, pelo esfacelamento do estado de bem-estar social.

Por fim, a diferença que mais desejo chamar atenção, sendo esse o terceiro ponto a ser listado, é a centralidade dada ao critério jurídico na definição da economia informal passando a se vincular com a ideia de economia não registrada. Como pontuei ao longo desta seção, questões sobre ilegalidade, ilegitimidade e a própria regulação estatal já haviam aparecido tanto nos estudos de Keith Hart quanto no relatório da OIT publicado em 1972. Porém, o que era apenas um dentre outros elementos que definiam o “setor informal” ou uma simples decorrência desse processo torna-se, na leitura de Castells e Portes, o ponto principal que fixa a determinação da chamada *economia Informal*. Noemia Zuazúa, ao comparar a visão trazida pelo PRELAC, que apesar de um olhar mais atento à realidade latino-americana, ainda se baseava nas interpretações produzidas pelo relatório da OIT, e a proposta de Castells e Portes resume bem esse momento de guinada:

É deste modo que o conceito e marco teórico da ‘informalidade’ [nos termos formulados por Castells e Portes] ficou sintetizado em um indicador empírico: trabalhadores e atividades produtivas não registradas segundo a legislação vigente, quando isto, para a visão do PREALC e suas derivações, constituía apenas uma consequência da forma de produção. *Em outros termos, na visão de Portes a informalidade existe porque existe a possibilidade de evadir, na visão do Prealc a evasão é uma outra consequência da forma de produção destas unidades* (ZUAZÚA, 2005, p. 10, tradução e grifos meus)³¹.

Há, portanto, a partir desse momento, a despeito dos embates que surgirão em torno dos efeitos gerados pela informalidade, se positivos (e.g. DE SOTO, 1987), ou negativos (e.g. CASTELLS; PORTES, 1991), a estabilização da definição do informal como aquilo que escapa à regulação estatal, o que permitiu a emergência de estudos que comesçassem a pensar

³¹Es de este modo que el concepto y marco teórico de “la informalidad” queda sintetizado en un indicador empírico: trabajadores y actividades productivas no registradas según la legislación vigente, cuando esto, para la visión del PREALC y sus derivaciones, constituía al menos una consecuencia de la forma de producción. En otros términos, en la visión de Portes la informalidad existe porque existe la posibilidad de evadir, en la de PREALC la evasión es una consecuencia más de la forma de producción de estas unidades.

sobre o lugar que o próprio Estado ocupa nas dinâmicas da chamada economia informal. Não por acaso, o livro *The Informal Economy* contará com trabalhos que levam em conta essa relação, como por exemplo o artigo escrito por M. Patricia Fernández-Kelly e Anna M. Garcia:

Em primeiro lugar, consideramos até que ponto o estado capitalista avançado, por meio das ações de agências locais e federais, está contribuindo para a expansão da economia subterrânea. Embora haja pesquisas contínuas sobre as características e funções da manufatura informal nos países centrais e periféricos, o papel específico do estado foi examinado de forma insuficiente. Em estudos anteriores, o estado aparece apenas como uma fonte de legislação, e a economia informal, como uma série de atividades fora do corpo legislativo existente. Nosso objetivo é aumentar a compreensão das práticas reais realizadas por agências estatais como parte integrante do processo de informalização (KELLY; GARCIA, 1991, p. 247, tradução minha)³².

Ainda que as autoras expressem a necessidade de compreender o imbricamento do Estado na produção da informalidade, seus objetivos e as indagações realizadas ainda se restringem ao campo econômico, sobretudo à discussão sobre mercado de trabalho. O Estado, portanto, aparece como um dado importante nesse artigo, mas sem que isso signifique uma análise do sentido político presente na informalidade.

Se, portanto, a perspectiva apresentada por Castells e Portes, ao dar centralidade para o “critério jurídico” na definição da informalidade e para as camadas de legitimidade que diferem o informal do que seja propriamente ilegal, permitiu um maior destaque à reflexão sobre o Estado, não significa dizer que a informalidade fora compreendida a partir da tensão da gestão das fronteiras que a definem, pois a relação entre ela e o Estado é ainda tratada dentro da discussão econômica, advindo daí algumas consequências.

Em primeiro lugar, aprofunda-se a interpretação setorizada da informalidade, a partir da qual se reitera a imagem do formal/informal enquanto dois espaços distintos e apartados (LAUTIER; MIRAS; MORICE, 1991). Em segundo lugar, constrói-se também uma barreira peremptória entre o informal e o ilegal. Como explica Manuela Cunha:

A ausência de regulação por parte do Estado, ou da garantia contratual que ele representa no enquadramento da relação entre as partes, é relativamente consensual enquanto critério que decide da “informalidade” de determinados processos por detrás de bens, serviços e rendimentos. Mas alguns autores divergem quanto à esfera legal a tomar como referência para delimitar o sector informal. Alguns (Castells e Portes 1989) reservam a categoria “informal” exclusivamente para a venda *ilícita* de

³²No original: Two lines of thought guide our analysis. First, we consider the extent to which the advanced capitalist state, through the actions of local and federal agencies, is contributing to the expansion of the underground economy. Although there is continuing research on the characteristics and functions of informal manufacturing in central and peripheral countries, the specific role of the state has been insufficiently examined. In previous studies the state merely appears as a source of legislation, and the informal economy, as a series of activities outside the existing body of law. Our purpose is to increase the understanding of actual practices carried out by state representatives as part and parcel of the process of informalization.

bens e serviços *lícitos*, isto é, de bens e serviços que podem ser produzidos e vendidos no sector formal desde que obtidas as devidas licenças. Entendida desta maneira, a economia informal não incluiria, portanto, a economia subterrânea de produtos ilícitos, como é o caso do tráfico de droga. Uma outra perspectiva contrapõe a esta uma delimitação mais abrangente do sector informal, fazendo cair esta distinção (Gaughan e Ferman 1987). Uma tal separação segundo o estatuto legal dos produtos seria não só inútil, como constituiria mesmo um obstáculo à compreensão dos fenómenos sociais ao criar uma falsa dicotomia. Apontando a sua variabilidade cultural e histórica, esta posição atende de perto ao ponto de vista dos atores para recusar a ideia de que a diferença de estatuto entre as diversas formas de comércio ilegal (do criminal ao simplesmente irregular perante a lei) representa uma demarcação maior da vida social e das práticas culturais (Maher 1997:59-60) (CUNHA, 2006, p. 222).

Em terceiro lugar, concebe-se o Estado de forma puramente jurídica, fundindo-o e confundindo-o com a própria lei (LAUTIER, 1991). Como consequência, há, em quarto lugar, uma insistência em trabalhar com uma imagem uniforme do direito estatal e de compreender a legislação governamental como uma massa indiferenciada e consistente de regras, desconsiderando as distintas origens agendas e histórias que dão ensejo à determinada norma jurídica. A ordem estatal é, pelo contrário, como alertará Raquel Rolnik alguns anos depois, “em si mesma, uma ordem plural, constituindo-se em um campo de indefinições permanente” (ROLNIK, 2015, p. 177) que, para os mais pobres, ressaltado, tem constantemente se convertido em situações de vulnerabilidade.

Quando a perspectiva jurídico-dogmática é tomada como ponto de partida para a compreensão do Estado, a informalidade acaba por ser pensada a partir de uma relação de destacamento ou oposição à ordem estatal e não como um reflexo da incidência da própria ordem estatal. O *insight* de Ananya Roy quando atrela a discussão sobre a informalidade à noção de soberania, a partir da proposta de Agamben, tem aqui uma importância central:

Aqui, o conceito de estado de exceção é útil. Seguindo Carl Schmitt, o filósofo italiano Giorgio Agamben (1998) vê a soberania como o poder de determinar o estado de exceção. Para ele, o paradoxo da soberania é ‘o facto de o soberano estar, ao mesmo tempo, fora e dentro da ordem jurídica. Se o soberano é verdadeiramente aquele a quem a ordem jurídica concede o poder de proclamar o estado de exceção e, portanto, de suspender a própria validade da ordem, então o soberano está fora da ordem jurídica e, no entanto, pertence a ela. Isso significa que o paradoxo também pode ser formulado da seguinte maneira: ‘Eu, o soberano, que estou fora da lei, declaro que não há nada fora da lei.’ (p. 15).

A informalidade pode ser vista como a expressão dessa soberania. Não é, para usar mais uma vez a terminologia de Agamben (1998), o ‘caos que precede a ordem, mas sim a situação que resulta de sua suspensão’ (p. 18). *O planeamento e o aparato legal do Estado têm o poder de determinar quando decretar essa suspensão, de determinar o que é Informal e o que não é, e de determinar quais formas de Informalidade prosperarão e quais desaparecerão.* O poder do Estado é reproduzido por meio da capacidade de construir e reconstruir categorias de legitimidade e ilegitimidade - como nos esforços do bem-estar americano para

separar os pobres "merecedores" dos 'não merecedores' (ROY, 2005, p. 149, grifos meus)³³

A reflexão de Ananya Roy tem o mérito de nos alertar para a impossibilidade de pensar a informalidade como algo ontologicamente absoluto, seja por atribuição de uma determinada realidade fática (“pobreza”, “terceiro mundo”), como de certa forma já indicaram Benton e Castells, seja por uma atribuição normativa, já que o está “fora” da lei é permanentemente construído e reconstruído pelo Estado, residindo aí a própria força do exercício da soberania.

Lauren Benton, passados alguns anos da publicação do livro *The Informal Economy*, do qual foi também organizadora, realizará uma espécie de autoavaliação crítica daquilo que fora feito, trazendo argumentos próximos àqueles que destaquei acima. Porém, é interessante pensar como sua objeção será feira a partir da reflexão em torno de um cenário diferente daqueles que embalaram as discussões em torno da “ economia informal”. Se no livro arranjado por Castells, Portes e pela própria Lauren Benton o tema dos “assentamentos” não ocupou a análise de nenhum artigo que compunha o livro, no texto autocrítico lançado posteriormente pela autora, as formas de acesso à terra e à moradia urbana que ocorrem de maneira alternativa ao regime de propriedade, ganham um lugar especial na reflexão da autora sobre a informalidade (BENTON, 1994).

Podemos então concluir que o uso do critério jurídico para a definição de uma “economia informal” acabou por se transformar em um elemento em comum entre realidades inteiramente distintas, como quis Castells, Portes e a própria Lauren Benton no final da década de 1980. Ocorre que esse atrelamento entre informalidade e desconformidade com a lei se afirmou como uma métrica universal também para outros fenômenos que não necessariamente estavam compreendidos no debate sobre o mundo do trabalho, ainda que tivessem forte relação com ele.

³³Following Carl Schmitt, Italian philosopher Giorgio Agamben (1998) sees sovereignty as the power to determine the state of exception. For him, the paradox of sovereignty is ‘the fact the sovereign is, at the same time, outside and inside the juridical order. If the sovereign is truly the one to whom the juridical order grants the power of proclaiming a state of exception, and therefore, of suspending the order's own validity, then the sovereign stands outside the juridical order and nevertheless belongs to it. This means that the paradox can also be formulated this way: ‘I, the sovereign, who am outside the law, declare that there is nothing outside the law.’ (p. 15).

Informality can be seen to be the expression of such sovereignty. It is not, to once again use Agamben's (1998) terminology, the "chaos that precedes order, but rather the situation that results from its suspension" (p. 18). The planning and legal apparatus of the state has the power to determine when to enact this suspension, to determine what is informal and what is not, and to determine which forms of informality will thrive and which will disappear. State power is reproduced through the capacity to construct and reconstruct categories of legitimacy and illegitimacy— such as in the American welfare efforts to sort out the "deserving" from the "undeserving" poor.

Em outras palavras, na medida em que a informalidade passa a ser definida pela ausência de regulação, não são só as atividades laborais que poderão ser classificadas como informais. Esse tipo de constatação se tornará cada vez mais comum dentro das reflexões produzidas por autoras e autores que pensam a questão da informalidade. Adalberto Cardoso, por exemplo, afirmará que a informalidade

[...] é uma dentre outras formas de trabalho, típica dos países nos quais o mercado regulado e protegido nunca conseguiu incluir todos, deixando a sucessivas gerações nenhuma escolha além da criação dos seus próprios mecanismos para obter seus meios de vida, geralmente em ambientes *nos quais tudo é Informal: desde a ocupação da terra, passando pela construção das casas, pelo acesso a Infraestrutura, pelas relações Interpessoais com a Instituições públicas (geralmente limitadas a polícia e marcadas pela violência), até a sua sociabilidade em geral* (CARDOSO, 2016, p. 322, tradução e grifos meus)³⁴.

Maria Cacciamali também reconhece essa expansão da denominação e, ainda que a autora esteja pensando especificamente o mundo do trabalho, ela chama atenção para as implicações do uso político mais amplo da noção de economia informal:

O tema da economia informal vem tendo um destaque expressivo na mídia e na literatura especializada neste final de século. Essa denominação, entretanto, pode representar fenômenos muito distintos, como por exemplo: evasão e sonegação fiscais; terceirização; microempresas, comércio de rua ou ambulante; contratação ilegal de trabalhadores assalariados nativos ou migrantes; trabalho temporário; trabalho em domicílio, etc. Essa compreensão díspar, contudo, representa um denominador comum no imaginário e na comunicação entre as pessoas: são atividades, trabalhos e rendas realizadas desconsiderando regras expressas em lei ou em procedimentos usuais. Assim, as recorrentes menções a este tema no momento presente refletem as dificuldades que as organizações, os indivíduos e o coletivo social vêm enfrentando para superar, com as regras legais vigentes ou os procedimentos-padrão, as mudanças estruturais econômicas, políticas e sociais em andamento. Dessa maneira, as diferentes situações criadas pela economia informal, se por um lado respondem a demandas legítimas e encaminham possíveis soluções no âmbito da nova ordem econômica e social, por outro constituem focos de tensões e de desigualdades sociais, pois o vácuo de regras legais ou consensuais, num ambiente intensivo em competitividade, causa maior grau de incerteza (CACCIAMALI, 2000, p. 153).

Da reflexão trazida por Castells, Portes e Lauren Benton até a constatação desse uso mais amplo da noção de informalidade, podemos perceber que se a ausência de regulação era algo inicialmente mais restrito ao campo da produção (*e.g* não observância da legislação trabalhista, previdenciária, tributária), ela passa a ser um elemento articulado, de forma mais

³⁴No original: Before, however, I return to the debate on informality in order to advance the idea that it is one among other social forms of labor, typical of countries in which the regulated and protected labor market never generated enough work for all, leaving successive generations no other choice than to create their own mechanisms to obtain their means of living, generally in environments in which everything is informal: the occupation of urban land, the construction of homes, access to urban infra-structure (such as electric power, water, sewage and others), interpersonal relations and the relationship with public institutions (generally the police, and usually marked by violence) and sociability in general.

geral, para se referir a tudo aquilo que escapa às regras expressas na lei. Essa referência a uma totalidade que pode ser classificada como informal vai fazer com que autores como Machado da Silva (2002) enxerguem nesse processo a perda da carga conceitual da noção de informalidade, indicando que a universalização do termo acarreta em sua trivialização, tornando-o incapaz de provocar os mesmos debates e discussões acaloradas do passado. De forma similar, Barbosa aponta que “a informalidade se tornou um conceito coringa, perdendo qualquer rigor analítico no seu uso. *Informal pode ser desde quem não paga impostos até aquele que vive em assentamentos urbanos ou rurais precários*” (BARBOSA, 2011, p. 105, grifos meus).

Mas se, por um lado, a noção de informalidade pode ter perdido seu rigor analítico, parece ter sido essa frouxidão, oriunda do uso do critério jurídico a partir do qual tudo pode ser considerado informal que vai permitir que o termo seja transportado para outros campos, em especial para o debate em torno da terra e da moradia urbana. A informalidade, portanto, não se refere mais apenas às atividades produtivas, mas a um rol de sociabilidades e de redes nas quais os sujeitos estão inseridos, como indicou Adalberto Cardoso (CARDOSO, 2016).

Aqui, penso valer a pena uma elucidação. As análises sobre a pobreza urbana e a forma de acesso à terra e à moradia têm sido um tema clássico da teoria social latino-americana, fazendo-se especialmente forte nas reflexões em torno das favelas, mocambos, barriadas etc., e foram ao longo do século XX, mediadas por múltiplos conceitos e termos. Parte dessa discussão foi, inclusive, objeto de análise ao longo do primeiro capítulo.

Nesse sentido, há, evidentemente, uma dimensão histórica que aponta para a trajetória de construção desses espaços enquanto um “problema” não só político, mas também teórico — analítico, como nos lembra, por exemplo, Lícia Valladares, ao pensar especificamente as favelas (VALLADARES, 2005). No que concerne à reflexão mais preocupada com a dimensão jurídica da relação desses espaços com a ordem normativa estatal, há também uma tradição de estudos que irão pensar tal questão através do debate em torno do pluralismo jurídico, como fez Boaventura de Souza Santos (MAGALHÃES, 2013; SANTOS, 1999).

O aspecto que tento elucidar aqui é outro e vai no sentido de pensar a dimensão histórica não da problematização desses espaços em si, mas do próprio momento em que a ideia de informalidade se insere nesse tipo de debate e se torna um atributo privilegiado para se referir a esses espaços. Como tentei demonstrar ao longo desta seção, um dos vetores que podem explicar a emergência da associação é a utilização do critério jurídico na definição da informalidade. Porém, me parece que a análise dessa transposição estaria incompleta se não considerarmos o papel que a terra urbana exerce nas dinâmicas contemporâneas do

capitalismo e as reverberações disso para a transformação dos sentidos ligados à noção de informalidade.

2.2 Um novo papel para a terra e moradia urbana

Ao longo do primeiro capítulo, analisei as reverberações do encontro entre as principais narrativas latino-americanas produzidas em torno da questão da pobreza urbana e a noção de informalidade que passa a circular a partir da década de 1970. Naquela parte, pontuei que a despeito das significativas diferenças entre essas interpretações, elas tinham em comum o fato de que a questão da moradia e o tema do urbano, de maneira mais geral, eram problematizados enquanto questões-satélites, como apêndices dos processos econômicos-sociais. Elas expressavam um problema de fundo ao qual estariam enredadas e a partir do qual seriam verdadeiramente explicadas, quando “a reflexão sobre a sociedade *urbana fundia-se e confundia-se com a reflexão sobre os processos de mudança social* que caracterizavam a constituição de uma sociedade urbano-industrial-pobre e de consumo, heterogênea e desigual-na periferia da economia mundial crescentemente internacionalizada” (FARIA, 1991, p. 99, grifos meus).

As transformações socioeconômicas que serão postas em marcha a partir da década de 1980 iriam transformar a forma pela qual as questões sobre o urbano eram apresentadas. Com isso, se antes os impasses em torno da moradia urbana dos mais pobres eram pensados a partir de discussões mais amplas sobre, por exemplo, a estrutura de classes ou o padrão de desenvolvimento e de integração dos países ao sistema econômico global, a partir desse período, eles parecem se autonomizar.

Não é que o tema da moradia urbana seja um assunto embotado nas perspectivas produzidas até o final da década de 1970. Pelo contrário, como vimos ao longo do primeiro capítulo, para a teoria da marginalidade com um cunho mais ecológico, por exemplo, as formas do habitar serão pensadas como um elemento definidor do que se entende por marginalidade. Já nos escritos de K. Hart, a favela de Nima, na periferia de Acra, é o espaço a partir do qual o autor pensou o conceito de informalidade e as distinções entre as atividades informais legítimas e ilegítimas. Porém, a moradia urbana e, mais especificamente, a moradia urbana dos mais pobres, não se desdobrava como um problema autossuficiente, estando ligada a um debate considerado maior.

Como aponta Vera Telles, até a década de 1980, a cidade era formulada como uma questão que gravitava em torno de algo que ocorria por baixo e que precisava ser revelado, ela era uma expressão relevante desse substrato:

Francisco de Oliveira traçava as linhas de um diagrama de relações que faziam da cidade o *cenário* de um conflito cujo epicentro era o próprio Estado. Para lembrar o título de outro artigo publicado alguns anos antes, em 1977, era um diagrama de relações que articulava “acumulação monopolista, Estado e urbanização” e definia a “nova qualidade do conflito de classes”. A cidade era o seu cenário. E o urbano, o solo tecido no ponto de inflexão de uma intervenção estatal que redefinia as relações entre campo e cidade, que regulamentava as relações entre capital e trabalho e articulava produção industrial e acumulação ampliada do capital [...]. A cidade – a cidade como questão – aparecia como uma *cifra* pela qual o país era tematizado e, em torno dela, organizava-se um jogo de referências que dava sentido às polêmicas. (TELLES, 2005, p. 35–36, 40, grifos meus).

Portanto, enxergar o urbano como uma instância refratária de um fenômeno que se passa no nível das estruturas parecia ser o terreno comum sobre o qual se moviam as análises teóricas, mesmo aquelas que não trabalhavam a partir do problema da integração ou da modernização. As questões sobre a cidade, o urbano e a moradia urbana, como em uma colcha de retalhos, emergiam enquanto pedaços de um tecido mais amplo. Contudo, como veremos a seguir, as dinâmicas colocadas a partir da década de 1980 e, com mais intensidade, ao longo da década de 1990, vão embaralhar essa forma específica de enquadrar os problemas urbanos, dentro da qual se identificava uma questão de fundo que interligava todas as demais.

Algumas autoras e autores, como a própria Vera Telles, enxergam nesse processo a perda da conexão que articulava o social, o político, o econômico e o urbano e, portanto, o esvaziamento da própria possibilidade de produção de uma reflexão crítica, na medida em que se fragmenta a análise social, deslizando o debate estrutural sobre a pobreza urbana para discussões em torno da sua gestão e das cidades (TELLES, 2006). Se Telles chega a essa conclusão a partir da análise que faz da teoria crítica produzida sobre o urbano no Brasil, via leitura de Francisco de Oliveira, Bruno Lautier chega a reflexões parecidas quando faz objeções às concepções liberais sobre a informalidade que passam a estar em destaque, sobretudo a partir do final dos anos 1980 (LAUTIER, 1991).

Para além das consequências políticas dessa desintegração, descritas e analisadas por Bruno Lautier e Vera Telles, isso traz também reverberações para a transformação dos sentidos ligados à informalidade. Como buscarei aprofundar nesta seção, esse momento de inflexão não se refere apenas a uma mudança teórico-analítica em relação à maneira pela qual as questões urbanas eram pensadas, pois indicam sobretudo o momento em que os ajustes espaço-temporais impostos pelo capitalismo contemporâneo, marcado pelo predomínio da

dimensão financeira sobre a produtiva, transformam a terra urbana de mera condição para a acumulação para o próprio objeto dessa dinâmica (RIBEIRO, 2021).

Na seção anterior percebemos que a informalidade, na medida em que passa a ser definida por um “critério jurídico” (FILGUEIRAS; DRUCK, 2004), deixa de ser uma categoria exclusiva para a compreensão dos problemas relacionados à integração dos trabalhadores, não sendo mais determinada apenas como a contraposição ao assalariamento (PERES, 2015). É essa explosão de significados que levou Machado da Silva (2002), como vimos, a declarar a perda da potência analítica do conceito de informalidade. Esse autor enxergava, no início dos anos 2000, a decadência da informalidade enquanto uma categoria analítica e política, já que identificava o nascimento de outras narrativas que vão exercer o papel ideológico que aquela noção não era mais capaz de cumprir. Mas, é curioso pensar que em um período próximo, Ananya Roy (2005) apontava, pelo contrário, um maior destaque dado à discussão sobre informalidade, em especial nas arenas globais que discutiam o rumo do desenvolvimento e do futuro das cidades, sobretudo aquelas localizadas na periferia do capitalismo, para as quais as agências internacionais produzirão uma série de políticas voltadas ao seu gerenciamento que serão adotadas pelos governos dessas cidades.

O que parece ser uma divergência de análise entre esses dois autores revela, na verdade, uma mudança dos termos pelos quais a informalidade estava sendo discutida: tanto a informalidade quanto as políticas que a ela serão destinadas, alvos de uma densa crítica no trabalho de Roy, já se referem especificamente à moradia e ao regime de titulação, diferentemente das medidas propostas, por exemplo, no relatório da OIT publicado em 1972, onde o tema da moradia aparecia apenas tangencialmente. A identificação dessa virada nos conduz a uma reflexão, ainda que introdutória e recortada, sobre o processo de financeirização da terra e da moradia urbana e o papel desempenhado pelas políticas de regularização da propriedade fundiária destinadas aos países pobres que proliferam a partir da década de 1990.

Nesse ponto, as contribuições de Raquel Rolnik tornam-se um atalho importante para pensar tais arranjos. Em primeiro lugar, aponta a autora que tanto a propriedade imobiliária, de forma geral, quanto a habitação em particular convertem-se, dentro de uma dinâmica cujo ponto de partida é a década de 1980, em uma das mais novas e poderosas formas de expansão do capitalismo financeiro. Como substrato, há aqui a crença

[...]de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos experimentais e ‘criativos’ vinculados ao financiamento do espaço construído, levando a política pública a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público (ROLNIK, 2015, p. 14–15).

É verdade que o processo de mercantilização da moradia remonta, no mínimo, ao início do século XX³⁵, sendo, posteriormente, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1964 pontos-chaves na transição para a financeirização³⁶. Nesse momento, a produção de moradia para a população de renda mais baixa torna-se parte importante da política de dinamização da economia também pela sua capacidade de aquecer o setor da construção civil³⁷.

Se olharmos, como exemplo, o caso da cidade do Rio de Janeiro, esse será o período de aceleração das investidas de remoção de favelas. Aqui, a promoção do modelo dominial de moradia terá um aspecto relevante na medida em que enfatiza um discurso conservador, dentro de um contexto de acirramento da guerra fria.

O modelo de propriedade propagandeado tinha a ver com o estímulo à “casa própria” que, para os mais pobres, seriam as habitações produzidas pelo BNH, marcadas pela baixa qualidade, pela reiteração do modelo de periferação do espaço urbano e pela reprodução de tipologias que pouco respeitavam as interações sociais estabelecidas pelos moradores (GONÇALVES, 2013; VALLADARES, 1978). A promoção de titulação via ações que posteriormente serão compreendidas enquanto “regularização fundiária” não estava no horizonte dessas políticas, constituindo-se apenas, se tomarmos mais uma vez a cidade do Rio de Janeiro como exemplo, enquanto ações excepcionais e isoladas, como foi o caso da experiência da Companhia de Desenvolvimento de Comunidade (Codesco) nas favelas de Brás de Pina e Morro União (VALLA, 1986 apud SANTOS, 2015).

No início dos anos 1970, o investimento e financiamento no mercado habitacional será voltado às classes médias, havendo um abandono das políticas desse setor destinadas à

³⁵O processo, ainda mais longo, de mercantilização da própria terra se reporta, na história do Brasil, ao século XIX, tendo como marco a Lei de Terras, publicada em 1850.

³⁶A criação do SFH se deu a partir de um arcabouço jurídico criado para dar início à estruturação do que viria ser o sistema financeiro nacional. Dentro dele estão também: a lei n. 4131/1962, que disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior; a lei n. 4320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, estados, municípios e do Distrito Federal; a lei n. 4595/1964, que cria o Conselho Monetário Nacional, disciplina e estrutura o Banco Central do Brasil, dispondo também sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias; a lei n. 4728/1965, que disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento; o decreto-lei 70/1966, que dispõe sobre o funcionamento de associações de poupança e empréstimo e institui a cédula hipotecária (título mobiliário com base em hipotecas imobiliárias); e a própria lei n. 4380/1964, que dispõe sobre a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, cria o Sistema Financeiro Habitacional e o Banco Nacional de Habitação (RIBEIRO, 2021, p. 132).

³⁷As premissas que fundamentaram a criação do BNH e o SFH, como nos lembra Rolnik, perduram até os dias de hoje, como por exemplo, a ideia de que o órgão financeiro é o *locus* apropriado para a formulação e implementação da política habitacional; a imposição do modelo da casa própria e do cidadão proprietário; a insistência na falácia de um déficit habitacional e o investimento da produção em massa de moradia como um instrumento de fomento à construção civil (ROLNIK, 2015, p. 283–284).

população mais vulnerável (MARICATO, 1987). Esse será o momento de início do colapso das práticas remocionistas que haviam marcado o período anterior.

Em meados dessa década, o BNH retoma os investimentos em moradias populares, agora ajustados aos ditames de organismos multilaterais, como o Banco Mundial, que passa a demandar dos países pobres a adoção de um modelo de urbanização com baixos padrões, no qual “os sistemas de serviços urbanos e de política habitacional adotam standards inferiores aos dos países centrais, adequados às possibilidades financeiras da periferia – em um contexto de ‘reforma social’ a qual minimizasse o risco de novas insurreições populares naqueles países” (ARANTES, 2006, p. 64).

Emergem aqui ações voltadas à construção de casas populares, como as Cohabs, ao apoio à autoconstrução e, depois, à realização de regularização fundiária de favelas que, se por um lado, resultavam da remobilização dos movimentos sociais urbanos na fenda aberta pela redemocratização, por outro, são ainda disputados por uma dimensão conservadora que concebe a regularização fundiária restrita à titulação e ao modelo de propriedade individual, tal como ocorreu no Projeto Rio que tentou se firmar como uma vitrine da proposta habitacional promovida pela ditadura civil-militar em seus últimos suspiros, porém não se consolidou de forma mais ampla como uma política nacional (SANTOS, 2021), nem como um núcleo fundamental dos circuitos econômicos que aconteciam naquele momento.

Seu fracasso se deveu também às próprias tensões enfrentadas pelo BNH que, frente à crise de liquidez, à recessão, ao aumento da inadimplência, além da ruptura da coalização de interesses empresariais e políticos no momento de desgaste da ditadura, estingue-se em 1986, sendo os investimentos em habitação retomados apenas a partir de meados da década de 1990, quando passa a ser um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado. Ao fazer uma análise desse último ciclo a partir de uma perspectiva mais ampla, através da qual a autora também observa as transformações ocorridas em outros países, Raquel Rolnik assevera também que esse movimento de financeirização da moradia assumirá, basicamente, três formas: o modelo de hipotecas, o modelo de subsídios à demanda e, mais recentemente, o modelo de microfinanciamento (ROLNIK, 2015).

Ainda que tais dinâmicas tenham implicações para as questões que busco enfrentar nesta tese, o que é mais central destacar nesse momento é que elas acabam por consolidar um uso mais amplo da noção de informalidade ligada à situação de irregularidade dominial ou urbanística e que sua realização se dá, segundo Rolnik, a partir da renovação dos processos de desposseção, através dos quais, na contemporaneidade, cria-se uma relação do capital com o espaço:

Sob a hegemonia do capital financeiro e rentista, a terra, mais do que um meio de produção, torna-se uma poderosa reserva de valor. Expulsão e despossessão não aparecem mais como uma máquina de produção de proletários, mas como uma espécie de efeito colateral de uma nova geografia, baseada no controle de ativos (ROLNIK, 2015, p. 160).

Tratava-se então da configuração de uma estreita relação entre a nova configuração do capitalismo, sob dominância financeira, e os processos de despossessão que ocorrem no tecido urbano. Os ciclos de expansão urbana ligados às necessidades do regime de acumulação têm levado a processos de criação e/ou reprodução do espaço urbano, acarretando um cenário de “endividamento dos entes públicos, expulsão e retirada de direitos dos cidadãos, especialmente das classes mais pobres e mais vulneráveis das cidades” (RIBEIRO, 2021, p. 51).

O problema da despossessão é formulado dentro do campo marxista e remete ao amplo debate sobre a “acumulação primitiva” cuja profundidade está fora do escopo traçado para a tese. Assim, faço aqui uma utilização interessada dessa discussão, aproveitando-me não só dos argumentos trazidos por Raquel Rolnik, mas também daqueles apresentados por Dörre e Harvey, descritos por Gonçalves e Costa:

Dörre assume o argumento de Harvey segundo o qual os espaços não mercantilizados não se resumem a territórios ou modos de produção já existentes, o que tornaria o processo de expansão do capital um fenômeno irreversível e que tenderia, portanto, a se esgotar. *Diferentemente, a necessidade constante de superar as fronteiras de acumulação leva o capitalismo a produzir espaços não mercantilizados que ele, posteriormente, expropriará. Com isto, Indica o autor, “a cadeira de expropriações torna-se, em princípio, Infinita”* (DÖRRE, 2012 apud COSTA; GONÇALVES, 2020, p. 17, grifos meus).

No atual estágio avançado do capitalismo, a expansão da acumulação se dará sobretudo pela compra de ativos que, como explica Harvey, é “simplesmente um título de propriedade capitalizado, cujo valor é estabelecido por antecipação de certa corrente futura de rendimentos ou por algum estado futuro de escassez (por exemplo, de ouro ou de quadros de Picasso)” (HARVEY, 2016, p. 245). Para entender as implicações desse arranjo nas dinâmicas urbanas, Harvey utiliza a interpretação de Marx sobre a “renda da terra”, aplicando-a, agora, ao espaço urbano³⁸. A partir dessa chave de análise, a terra urbana passa a ser vista como um elemento que integra a lógica do capital financeiro e, dessa forma, como explica Natália Oliveira,

[...] vender e comprar a terra pelo valor que ela poderá ter no futuro passa a ser uma importante base para os processos de especulação imobiliária. Para tanto, esta terra precisa ter condições mínimas de adentrar nessa lógica, ou seja, é necessário haver

³⁸Para uma descrição aprofundada sobre os sentidos implicados nessa expressão, ver Tarcyla Fidalgo (2021).

um proprietário que disponibilize este espaço no mercado. Em segundo, é preciso haver meios de se valorizar aquele espaço com iluminação pública, esgoto, obras públicas etc. em seu entorno. *Tendo em vista esta observação, terras e espaços urbanos que ainda não estavam Inseridos nessa lógica podem passar a ser. Imagine agora terras que estavam fora de um mercado formal, em que pessoas a utilizam para sua moradia por vezes sem dispor de título de propriedade dessas terras. É o caso de algumas favelas, comunidades e ocupações. São espaços que imperam o valor de uso, o seu uso como moradia e que por vezes não dispõem de serviços públicos legalizados. Estes perfazem “um fora capitalista” no sentido de que aqueles espaços ainda não estão Inseridos em um mercado formal de determinação de preço da terra e especulação imobiliária.* Além disso, os moradores desses territórios, no aspecto da moradia, também perfazem “um fora capitalista” por não estarem inseridos na lógica de produção capitalista da moradia, ou seja, não compram/vendem suas casas do mercado formal (OLIVEIRA, 2020, p. 10, grifos meus).

Os processos descritos acima são de fato fundamentais para compreender a emergência de um sentido específico de informalidade que, se não é inteiramente novo, estará, a partir da década de 1990, definitivamente ligado à discussão sobre as formas de moradia e de ocupação da terra urbana no que diz respeito à sua dimensão “irregular/ilegal”, ou seja, ao não cumprimento às normas jurídicas referentes ao regime de propriedade ou à organização do espaço urbano. A definição do informal nesses termos será, como veremos mais à frente, incubada por uma leitura latino-americana com viés liberal e mobilizada por instituições financeiras multilaterais que, ao utilizar as cidades da periferia do capitalismo como laboratórios experimentais para novas políticas, buscavam determinar uma agenda de transformação do espaço urbano alinhada às necessidades de expansão do capital financeirizado.

Mas, cabem aqui algumas ponderações às análises que apresentei acima. Em primeiro lugar, devemos questionar se todos os territórios que destoam do paradigma da propriedade individual se constituem como espaços de habitação popular ou, de forma geral, ligam-se à cenários que entendemos como “pobreza urbana”. Aqui penso ser importante resgatar a advertência sobre a necessidade de desentranhar o que se entende por informal/irregular do que comumente identificamos como pobreza urbana. Afinal, a habitação e o mercado de terra considerados informais não são apenas domínio dos pobres, havendo um entrelaçamento entre as dinâmicas consideradas formais e informais cujo impacto se faz também para as camadas médias e altas (ROY, 2005).

Em segundo lugar, olhando especificamente para os espaços de moradia popular, tais como as favelas e periferias, entendo ser necessário uma reflexão mais densa sobre o que Natália de Oliveira chamou de “um fora capitalista”. Nesse ponto, relembro as contribuições de uma série de trabalhos produzidos a partir da década de 1970 que, acionando o ferramental teórico marxista, partem da discussão sobre a renda da terra para pensar o lugar da

urbanização periférica nas próprias dinâmicas do capitalismo no Brasil. Francisco de Oliveira precede nessa discussão ao apontar que a autoconstrução, elemento central na expansão das periferias de São Paulo, expressa um trabalho não pago, contribuindo assim para o aumento da taxa de exploração da força de trabalho (OLIVEIRA, 2013). Na mesma toada, Lúcio Kowarick afirmará também que a autoconstrução de moradia não é um resquício de uma economia natural que foge ao capitalismo, pelo contrário ela se torna necessária para uma maior extração de excedente, sendo assim, uma solução de subsistência (KOWARICK, 1979).

Posteriormente, Nabil Bonduki e Raquel Rolnik irão explorar justamente essa vinculação entre a (re)produção do espaço e a reprodução da força de trabalho. Os autores, ao olharem para os processos de loteamento, chamavam atenção para a realização especulativa que ali ocorre, bem como para o papel do Estado na implantação da infraestrutura urbana e, portanto, na valorização posterior desses espaços.

Porém, diferentemente de Francisco de Oliveira, Bonduki e Rolnik afirmavam que a autoconstrução é sobretrabalho, mas não por ser um trabalho não pago, já que o trabalhador pode vender ou alugar sua casa depois de pronta, “mas sim porque ao autoconstruir se diminui a magnitude do trabalho necessário na jornada cotidiana de trabalho, já que não precisa mais pagar aluguel” (ROLNIK; BONDUKI, 1982, p. 129). Articulando a noção de renda da terra, os autores não definiam a periferia por um critério lógico ou geográfico, mas enquanto parcelas do território que apresentam “baixa diferencial”, ou seja, espaços em que a composição entre as condições físicas e de localização do terreno, bem como os investimentos neles e em seu entorno apresenta um índice reduzido (ROLNIK; BONDUKI, 1982, p. 147).

O grande nó dessa análise, como indiquei no primeiro capítulo, é que nela, assim como nas observações feitas por Erminia Maricato em outro capítulo dessa mesma obra (MARICATO, 1982), há uma visão reducionista sobre a autoconstrução, na qual o mutirão é apenas entendido como uma contraprestação de serviços, “onde um morador ajuda o outro apenas na expectativa de ser ajudado” (ROLNIK; BONDUKI, 1982, p. 131).

De fato, há uma transformação do lugar ocupado pela terra urbana nas formas mais recentes de acumulação capitalista sob a dominância financeira, agudizando os processos de espoliação dos espaços de moradia dos mais pobres: se antes estavam inseridos enquanto bem-salário na dinâmica de reprodução da força de trabalho, na contemporaneidade são empurrados por vetores que buscam transformá-los em ativo financeiro. Mas essa renovação das formas de espoliação parece passar por um caminho mais complexo que não é inteiramente explicado dentro dessa linearidade e se relaciona a algo que já salientei anteriormente.

Na seção passada, destaquei que a informalidade é, antes de tudo, uma questão política. Com isso, na esteira de outras análises já produzidas sobre o tema, como aquela apresentada pelo Coletivo Inverse (INVERSE, 2016), não me referi às supostas soluções com as quais, vez ou outra, os governos e instituições multilaterais pensam estar finalmente combatendo e defenestrando um certo problema, mas sim ao fato de que o informal se tece continuamente a partir da nomeação dada no próprio exercício do poder soberano. Se, para seguir a linha de raciocínio de Natália Oliveira e Tarcyla Ribeiro, pensamos especificamente os espaços de moradia popular, a ideia de um “fora”, nos termos colocados pelas autoras, pode eclipsar um conjunto de elementos ligados a essa dimensão política da informalidade.

Isso porque, no caso, por exemplo, das favelas da cidade do Rio de Janeiro (FISHER, 2008; GONÇALVES, 2013; SILVA, 2005) ou das periferias de São Paulo (HOLSTON, 2013), os estudos sobre a história de constituição desses espaços indicam que eles não se deram de forma alheia ao direito. Pelo contrário, eles estavam na interseção de um emaranhado de situações jurídicas que poderiam envolver concessões, permissões, contratos e títulos de propriedade que, por sua vez, formavam um complexo arcabouço jurídico cuja gestão delineia a própria política a partir da qual era definido o destino desses territórios. A explicação de Raquel Rolnik para as realidades pertencentes a países africanos, como Ruanda, Etiópia e Moçambique, dá conta também dessa situação ao qual me refiro:

[...] embora a narrativa dominante trate esses locais como ‘resultados da ausência do Estado’ ou territórios onde o ‘Estado não chega’, as idas e vindas do processo de formação, consolidação e remoção desses assentamentos tem sido e ainda são fortemente constituídas e permanentemente mediadas pelo Estado. Esta 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 de autoridades locais para ali se instalar (ROLNIK, 2015, p. 180–181).

O resultado dessa governabilidade era e ainda é instável e imprevisível, condenando os espaços de moradia popular a situações de transitoriedade permanente associada a estigmas territoriais (ROLNIK, 2015) e, acrescento, também raciais (SANTOS C. R., 2020; SANTOS, C.C., 2017; WENCESLAU, 2020), bem como à permanência precária apoiada em arranjos pontuais que, em geral, enfrenta dificuldades para se consolidar ao longo do tempo (GONÇALVES; SANTOS, 2021). Nesse sentido, a incorporação de um critério fixo como categoria de análise (“dentro/fora” do capitalismo ou do regime jurídico de propriedade) pode ser insuficiente, se a dimensão da governabilidade das fronteiras que a todo tempo nomeiam o formal e o informal não for incorporada nessa compreensão macroeconômica.

Todavia, acredito ser possível a junção das duas pontas da reflexão, desde que entendamos que as novas dinâmicas geradas pelo capitalismo contemporâneo têm se

materializado como uma linha de força importante de transformação da gestão da informalidade/irregularidade urbana, forçando a entrada do estoque de terra até então excluído da dinâmica de financeirização. Nesse processo, trata-se menos de incorporar o “fora” ao “dentro” e mais de gerir e renomear as informalidades, já que elas não existem de forma absoluta. Caso quisermos manter esse tipo de imagem analítica, será preciso pontuar que se há uma renovação contínua das fronteiras de acumulação por parte do próprio capitalismo (DÖRRE, 2012 apud COSTA; GONÇALVES, 2020), essa recriação se dá, quando consideramos a terra e a moradia urbana, a partir de uma constante redefinição do informal.

É justamente esse processo que é eclipsado pela adoção de um critério dogmático de definição da informalidade, quando há o solapamento das histórias de sobreposições de situações jurídicas que geralmente, no caso de favelas e periferias, não se convertem em segurança da posse. Nesse tipo de interpretação, o informal não é visto como o resultado de incessantes redefinições, mas sim enquanto uma existência *a priori*, algo que está, por excelência, a parte do direito.

Como veremos no próximo capítulo, é esse o entendimento reiterado na interpretação liberal sobre a informalidade produzida por De Soto, fundamentando as propostas recomendadas por organismos multilaterais como o Banco Mundial que, ao girar em torno da necessidade de regularização fundiária restrita ao processo titular e dominial, buscavam definir um novo ajuste no qual a terra e a moradia urbana dos mais pobres entram também na roda da financeirização. Por ora, o que tentei pontuar é que essas premissas acabam por se fazer presente também nas análises críticas comprometidas com as resistências que se darão frente a esses processos.

3 A SAÍDA É A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: INFORMALIDADE, TÍTULOS DE PROPRIEDADE E GESTÃO DA POBREZA

No capítulo anterior, quando refleti sobre os processos pelos quais, a partir da década de 1980, a informalidade passa a ser definida enquanto uma “ilegalidade” específica, pontuei que o sentido dado a essa noção seria disputado por diferentes leituras para além daquela apresentada por Castells e Portes. Naquele contexto, outras narrativas acionaram o mesmo “critério jurídico” para, de forma contrária, proclamar a potência da informalidade, fazendo reviver, ao menos em parte, as visões apresentadas por certos organismos multilaterais ao longo da década de 1970, como a OIT e o Banco Mundial que viam no *setor Informal* uma saída para a crise enfrentada pelos países mais pobres a partir do final da década de 1960. A atualização desses argumentos se dá de forma cristalina nos escritos de De Soto, uma vez que, produzidos já nos anos 1980, apresentam um diagnóstico muito explícito sobre um “excesso de Estado”, algo que não aparecia com tanta força na década anterior, mesmo dentro dos discursos alinhados a uma agenda liberal.

No caso do Banco Mundial, por exemplo, Robert McNamara (1975) apontava que existia um certo preconceito dos governos contra o chamado setor informal, traduzido em taxas e tratamentos tributários desiguais, mas não apresentou, de forma tão incisiva, uma proposta de redução do Estado, como a que esteve em voga ao longo das décadas de 1980 e 1990. Afinal, mesmo sendo um momento de transição, devemos lembrar que, na década de 1970, ainda restavam alguns poucos resquícios da esperança de integração da massa empobrecida nas dinâmicas de assalariamento.

A própria emergência do debate em torno do setor informal, como pontuei nos capítulos anteriores, representava um impasse no qual essa integração não era mais possível, mas ainda desejada. Essa expectativa seria totalmente desintegrada nos anos anteriores, quando o problema deixa de ser apenas o fracasso de políticas focais de desenvolvimento e passa a se localizar no próprio papel econômico e jurídico do Estado (LAUTIER, 1991).

O raciocínio de De Soto revela de maneira transparente essa virada, mas não é somente por esta razão que lhe dirijo uma análise mais ponderada. Há, além disso, algo em suas ideias que interessa de maneira profunda às indagações que enfrento nesta tese: o fato de que a noção de informalidade, além de se definir pelo aspecto jurídico, refere-se abertamente a usos da terra, sobretudo urbana e com fins de moradia, que driblam o regime de propriedade individual.

Assim, se nas discussões sobre a informalidade os temas da habitação e da terra urbana apareciam de forma tímida, atrelada à discussão sobre o processo produtivo ou sobre formas alternativas de obtenção de renda, na obra de De Soto, em especial no livro *El Otro Sendero* (1987), a questão da moradia ganha centralidade. O autor realiza uma espécie de inversão teórica, captando, a partir da “moradia informal”, a lógica geral que confere inteligibilidade às outras manifestações da informalidade, como “o comércio informal” ou “o transporte informal” (DE SOTO, 1987, p. 61).

De Soto se vale da utilização do critério jurídico de definição da informalidade ao mesmo tempo em que toma a moradia como um tema central para pensar e exemplificar essa noção em um momento no qual, como pontuei no capítulo anterior, a terra urbana assume um novo lugar na renovação dos processos de acumulação do capital sob dominância financeira. Por essa razão, trato com maior densidade, nesta primeira seção do capítulo, dos principais argumentos apresentados pelo autor nos livros *El Otro Sendero*, publicado em 1987 e *O mistério do Capital*, publicado em 2000. Uma observação mais demorada desses escritos desotianos também se justifica porque suas propostas estarão no cerne das políticas desenhadas por organismos multilaterais que passam, a partir da década de 1990, a localizar nos processos de titulação e de fortalecimento do sistema de propriedade individual um caminho idôneo e eficaz de administração da pobreza.

Já na segunda seção, analiso como as ideias de De Soto acabaram por estruturar um modelo específico de regularização fundiária a partir do qual a noção de informalidade materializava não só a transformação da gestão dos ilegalismos, como também a imposição de uma nova moralidade para as classes populares. Nesse momento, extraio da experiência brasileira algumas referências para pensar as mediações, impasses e resistências que emergem diante da capilarização desse entendimento específico de regularização fundiária.

3.1 Por uma “alternativa pacífica e deliberada” via propriedade individual: um outro Sendero e o mistério do capital

Em seu primeiro livro, *El Otro Sendero*, publicado em 1987 com a colaboração de E. Gherzi e M. Ghibellini, Hernando de Soto já explicitava os pressupostos que iriam pavimentar uma nova ideia em torno da informalidade e do uso dado à terra urbana. No prefácio da obra, o economista peruano aponta algumas hipóteses que deseja combater em suas análises, dentre as quais a ideia de que a informalidade se refere somente à pobreza, bem como a convicção de que a cultura peruana é incompatível com o espírito empresarial e os sistemas econômicos dos países mais adiantados do mundo (DE SOTO, 1987, p. XXXI).

O autor expõe as propostas políticas que orientaram sua análise, uma vez que essa visão empresarial embalava também a criação do Instituto Libertad y Democracia (ILD), entidade dentro da qual será gestado o livro:

Em 1979, Hernando de Soto dirigia um grupo de pequenas mineradoras peruanas com sede em Lima e gastava muito do seu tempo lutando contra a burocracia e transpondo as barreiras regulatórias. Tendo sido educado na Europa e tendo iniciado sua carreira de negócios na Suíça, ele sabia que fazer negócios não precisava ser tão oneroso. E ele se recusou a aceitar a explicação de que os peruanos simplesmente não tinham talento cultural para os negócios; afinal, ele próprio era peruano e conhecia muitos compatriotas tão brilhantes e inovadores quanto qualquer um que conheceu na Europa. De Soto também descobriu que muitos de seus colegas empresários em Lima estavam tão frustrados quanto ele com os obstáculos legais para fazer negócios, e vários estavam ansiosos para se juntar a ele em seu esforço para descobrir exatamente qual era a raiz do problema. *O Peru, de fato, havia se tornado duas nações, uma onde o sistema jurídico concedia privilégios a uns poucos selecionados, e outra onde a maioria do povo peruano vivia e trabalhava fora da lei, de acordo com seus próprios arranjos locais.* Qual era o tamanho desse setor extralegal? Ninguém no governo parecia ter uma ideia precisa. Em 1981, De Soto e seus colegas decidiram formar uma organização sem fins lucrativos para investigar a ‘economia subterrânea’ do Peru. Eles o chamaram, sem controvérsia, de “Instituto para a Liberdade e a Democracia” (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, 2015, grifos meus).³⁹

A passagem acima é um fragmento do texto que, no site do ILD, apresenta o que teria sido o momento de criação da organização, fundada em 1981 por De Soto com o auxílio de outros colaboradores que também partilhavam da ideia de que o sistema jurídico beneficiava alguns, os grupos dominantes, em detrimento da maioria, a massa empobrecida. O livro *El otro Sendero* parece ter materializado um primeiro esforço de sistematização e organização dessas ideias produzidas no ILD, sendo justamente esse rechaço às instituições jurídicas e, portanto, ao Estado, a marca fundamental da leitura sobre informalidade que será ali produzida.

Não por acaso, apesar de De Soto rejeitar o atrelamento entre informalidade e pobreza, toda a argumentação realizada no livro se dá justamente no caminho contrário. Segundo o autor, as instituições legais teriam sido criadas para proteger e satisfazer os interesses dos

³⁹No original: In 1979, Hernando de Soto was running a group of small Peruvian mining companies headquartered in Lima and spending too much of his time grappling with red tape and climbing over regulatory barriers. Having been educated in Europe and having begun his business career in Switzerland, he knew that doing business need not be so burdensome. And he refused to accept the explanation that Peruvians were just not culturally cut out for business; after all, he himself was Peruvian, and he knew scores of compatriots who were as brilliant and innovative as anyone he had met in Europe. De Soto also discovered that many of his fellow businessmen in Lima were just as frustrated as he was with the legal obstacles to doing business, and several were eager to join him in his effort to find out precisely what the root of the problem was. Peru, in fact, had become two nations, one where the legal system bestowed privileges on a select few, and another where the majority of the Peruvian people lived and worked outside the law, according to their own local arrangements. How large was this extralegal sector? No one in the government seemed to have a precise idea. In 1981, de Soto and his colleagues decided to form a not-for-profit organization to investigate Peru’s “shadow economy”. They called it, uncontroversially, the “Institute for Liberty and Democracy”.

grupos dominantes. No entanto, com a chegada maciça da população rural nos centros urbanos, que, no Peru, se intensificou ao longo da década de 1970, as leis não puderam mais cumprir seu papel na proteção desses grupos, pois os migrantes teriam descoberto que tinham que competir também contra o sistema:

Foi assim que, para sobreviver, os migrantes se tornaram informais. Para viver, para comerciar. Fabricando, transportando e até consumindo, os novos habitantes da cidade tiveram que recorrer ao expediente de fazê-lo ilegalmente. *Mas não por uma ilegalidade com fins anti-sociais, como no caso do narcotráfico, roubo, sequestro, mas por meios ilegais para cumprir objetivos essencialmente legais, como construir uma casa, prestar um serviço ou desenvolver uma Indústria.* Como veremos mais adiante, existe uma probabilidade importante de que os envolvidos diretamente, bem como a sociedade em geral, ficarão em melhor situação se a lei nominalmente aplicável for violada do que se ela for cumprida. Nesse sentido, poderíamos dizer que a informalidade ocorre quando o Direito impõe normas que extrapolam o marco normativo socialmente aceito, não protege as expectativas, escolhas e preferências de quem não pode cumprir tais normas e o Estado não possui capacidade coercitiva suficiente (DE SOTO, 1987, p. 12, tradução minha)⁴⁰.

No trecho acima, De Soto apresenta um entendimento sobre a informalidade que o aproxima daquele significado partilhado pelas leituras sobre o tema produzidas na década de 1980. Nesse sentido, aqui também a informalidade se refere às atividades que na compreensão, por exemplo, de Portes e Castells, correm por fora da regulação estatal, mas cujos bens ou serviços ofertados não são ilícitos, apenas a forma como foram produzidos e/ou comercializados (CASTELLS; PORTES, 1991). De Soto reconhecia, ainda que de forma superficial e contraditória, como veremos mais à frente, a implicação do Estado na produção da informalidade e o fato de que a fronteira entre o formal e o informal era muito mais porosa do que as perspectivas que a pensavam como um setor hermético:

A noção de informalidade que utilizamos neste livro é, portanto, uma categoria criada a partir da observação empírica do fenômeno. Os indivíduos não são

⁴⁰No original: Sucedia, sencillamente, que las instituciones legales habían sido creadas a través del tiempo para satisfacer las necesidades y apoyar las prerrogativas de ciertos grupos dominantes de las urbes y paea aislar geográficamente a lo campesinos en el ámbito rural. Gracias a esto, no aw hacía patente la discriminación legal. Empero, establecidos los campesinos en la ciudad, la ley comenzó a ser desafiada y a perder vigencia social. Los migrantes descubrieron que eran numerosos, que el sistema no estaba dispuesto a admitirlos, que las barreras se multiplicaban, que había que arrancar cada derecho a un renuente status quo, que estaban al margen de las facilidades y beneficios de la ley, y que la única garantía para su libertad y propiedad estaba, finalmente, en sus propias manos. Descubrieron, en suma, que tenían que competir; pero, no sólo contra personas sino también contra el sistema. [...] Fue de esta manera que, para subsistir, los migrantes se convirtieron en informales. Para vivir, comerciar. Manufacturar, transportar y hasta consumir, los nuevos habitantes de la ciudad tuvieron que recurrir al expediente de hacerlo ilegalmente. Pero no a través de una ilegalidad con fins antisociales, como en el caso del narcotráfico, el robo, el secuestro, sino utilizando medios ilegales para satisfacer objetivos esencialmente legales, como construir una casa, prestar un servicio o desarrollar una industria. Como veremos más adelante, existe una importante probabilidad de que directamente involucrada así como la sociedad en general estén mejor si la ley nominalmente aplicable es violada que si es cumplida. En tal sentido podríamos decir que la informalidad se produce cuando el Derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente.

informais, mas sim seus eventos e feitos. A informalidade não é um setor preciso nem estático da sociedade, mas sim uma zona obscura que tem uma longa fronteira com o mundo jurídico e onde os indivíduos se refugiam quando os custos de cumprir as leis excedem seus benefícios. Apenas em alguns casos a informalidade implica o não cumprimento integral das leis; Na maioria das vezes, disposições legais precisas são desobedecidas de uma forma que descreveremos posteriormente. Também informais são aquelas atividades para as quais o Estado criou um regime jurídico de exceção por meio do qual o informal pode continuar a exercer suas atividades, embora sem necessariamente aceder a um estatuto jurídico equivalente ao de quem goza da proteção e benefícios do todo o sistema jurídico peruano (DE SOTO, 1987, p. 13, tradução minha)⁴¹.

Porém, diferentemente de Castells e Portes, a definição da informalidade a partir de um critério jurídico não era utilizada para fazer uma crítica à erosão de direitos que conformavam o estado de bem-estar social em alguns países da Europa, ou à precarização do trabalho em uma economia cada vez mais globalizada. Em De Soto, a informalidade é pensada como uma resposta genuína do próprio mercado, considerado como o *locus* por excelência da realização da liberdade, frente a um Estado visto como uma força de cerceamento dessa mesma liberdade.

Nesse sentido, De Soto revive a visão liberal sobre a informalidade parcialmente antecipada no relatório da OIT de 1972 e na fala de McNamara, proferida quando ainda era presidente do Banco Mundial, na medida em que está no centro desses discursos a configuração de um modo de governo que tem no mercado sua cripta viva. Nesse processo de cambiamento, representado tão bem pelo pensamento de De Soto, estava em jogo a própria erosão da gramática dos direitos e da cidadania enquanto plataforma para pensar os problemas que afligiam as sociedades. Como pontua Vera Telles, “leis e direitos, espaços públicos e democracia definiam um espaço conceitual a partir do qual os problemas eram discutidos, as questões eram formuladas, os devires eram diagnosticados e os horizontes de possíveis eram delineados em seus bloqueios e também em suas promessas” (TELLES, 2010, p. 152). A gramática dos direitos é então substituída pela gramática da gestão da pobreza, cuja erradicação, como vimos ao longo do primeiro capítulo, constituiu-se em um tema central de calorosos debates, seja no campo teórico, seja no campo propriamente político, ao longo de todo o século XX.

⁴¹No original: La noción de informalidade que utilizamos em el presente libro es, pues, una categoría creada em base a la observación empírica del fenómeno. No son informales los individuos, sino sus hechos y actividades. La informalidade no es tampoco un sector preciso ni estático de la sociedad, sino una zona de penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden a sus beneficios. Sólo em contados casos la informalidade implica no cumplir con todad las leyes; em la mayoría, se desobedecen disposiciones legales precisas de una manera que describiremos más adelante. También son informales aquellas actividades para las cuales el Estado há creado um sistema legal de excepción a través del cual um informal puede seguir desarrollando sus actividades, aunque sin aceder necessariamente a um status legal equivalente al de aquéllos que gozan de la protección y los beneficios de todo el sistema legal peruano.

No início desta seção afirmei que o pensamento de De Soto interessava de modo especial à tese na medida em que ele articulava a discussão sobre informalidade à moradia urbana e à titulação de propriedade. Agora que identificamos com maior lucidez o campo argumentativo a partir do qual o autor organiza suas ideias, passo a analisar mais de perto esse ponto.

O primeiro capítulo de *El Otro Sendero*, como já destaquei, gira em torno da “habitação informal”, caracterizando-a de antemão enquanto uma forma específica de acesso à habitação ou à terra urbana que se realiza por fora ou contra as disposições estatais. Diante do vertiginoso crescimento da “cidade informal” em Lima a partir da década de 1950, De Soto busca explicar tal processo através de uma longa descrição dos modos de aquisição da propriedade informal e da emergência do que chama de “normatividade extralegal”. Segundo o autor, esses assentamentos informais vão ganhando espaço frente à cidade formal, logrando estabelecer um novo sistema de direitos de propriedade sobre a terra (DE SOTO, 1987, p. 17).

De todo esse arcabouço trazido pelo autor, interessa-me sobretudo destacar como ele reivindica a existência de uma espécie de vontade e vocação presente na população para ser proprietária, em contraposição à natureza anárquica ou revolucionária que estaria ali presente. Isso é demonstrado por De Soto através da indicação de um conjunto de regras extralegais que, na falta ou deficiência da lei estatal, organizam as relações sociais, compensam a falta de proteção legal e garantem progressivamente a estabilidade e a segurança dos direitos de posse desses espaços.

A presença dessa normatividade extralegal seria então sentida naquilo que ele identifica como sendo as duas modalidades de acesso informal à propriedade imobiliária usada para fins de moradia: “a invasão” (*sic*) e a compra e venda ilegal de terrenos agrícolas. No primeiro caso, é o contrato de invasão, no qual os ocupantes estabelecem, por exemplo, a forma como será demarcado e repartido o lote que materializa a normatividade extralegal e cuja execução traz, segundo De Soto, como consequência imediata

[...] o estabelecimento de um direito sobre a terra, que carece de equivalente específico no mundo jurídico e que denominamos ‘expectativa de direito sobre a propriedade’. A ideia de estabelecer um direito real pela iniciativa privada e em violação das normas estabelecidas pode certamente parecer um refinamento acadêmico; No entanto, o ILD conseguiu constatar que essa é a regra predominante em Lima e que está se tornando cada vez mais, já que para cada 100 casas construídas na capital em 1985, 69 eram regidas por normas extralegais e apenas 31 pelo sistema jurídico formal (DE SOTO, 1987, p. 24, tradução minha)⁴².

⁴²La ejecución del ‘contrato de invasion’ trae como consecuencia inmediata la instauración de um derecho sobre el terreno, que carece de equivalente específico em el mundo legal y al que hemos denominado ‘derecho

O trecho acima poderia indicar que De Soto vislumbrou nesses processos de acesso à moradia a existência de um direito que se faz a partir do próprio uso que se dá à terra urbana. Porém, destaco que há, pelo contrário, uma centralidade da propriedade individual, já que sem esta, segundo o autor, não se confere a segurança e estabilidade necessárias para sustentar a posse do terreno ou a edificação de uma casa, não proporcionando os estímulos necessários para que os ocupantes invistam em suas moradias.

Conforme esse raciocínio, mesmo que haja o reconhecimento jurídico posterior da ocupação feita, existiria uma série de custos resultantes desse acesso informal à propriedade que incluem desde o risco de esbulho por parte do Estado ou de particulares, até a demora pela implantação de infraestrutura urbana adequada. Tudo isso indicaria assim que os “invasores” (*sic*) pagam um preço muito alto pelo terreno que ocupam, mas por não terem dinheiro, o pagam com seu capital humano, havendo então, no geral, uma sociedade que nas duas pontas se torna onerosa, já que obriga os sujeitos a assumir múltiplos encargos não só para gozar da formalidade, como também ao optar pela informalidade (DE SOTO, 1987).

De Soto se esforça para fazer uma historicização da constituição das habitações informais nas cidades, elencando uma série de fatores que concorreram para essa configuração, dentre os quais a promulgação de uma lei peruana que, na década de 1960, reconheceu a existência dos assentamentos informais presentes ao tempo de sua promulgação, mas que, ao fazer isso, criou um regime jurídico distinto para elas, o que teria causado uma espécie de “apartheid legal”:

A Lei 13.517 deve ser entendida como o preço estabelecido pela sociedade formal para eventualmente aceitar as informais dentro de algum tipo de legalidade. Da mesma forma, embora a lei conceda acesso à propriedade formal, ela o faz sob um regime de exceção abertamente discriminatório. Sob o pretexto de proteger os moradores da ação dos especuladores, estabeleceu que a propriedade a que tinham direito era inexecutável e que não podiam vendê-la, alugá-la ou parcelá-la durante o tempo que o processo de titulação levasse e até 5 anos depois, tendo recebido o grau final. Como o ILD calculou que os informais devem esperar 20 anos antes de receber o diploma, na prática essa limitação se estende por pelo menos um quarto de século. Desse modo, apesar de irem receber títulos, os informais se tornariam proprietários diminuídos; é dizer, proibida de participar do mercado imobiliário (DE SOTO, 1987, p. 45, tradução minha).⁴³

expectatio de propiedad’. La idea de instaurar um derecho real por iniciativa privada y en contravención de las normas establecidas puede seguramente parecer um refinamiento erudito; sin embargo, el ILD há podido comprobar que éste es el derecho predominante em Lima y que cada vez lo es más, ya que por cada 100 casas que se construyeron em la capital em 1985, 69 estaban regidas por la normatividad extralegal y sólo 31 por el sistema jurídico formal.

⁴³La ley 13517 debe entenderse como el precio establecido por la sociedad formal para aceptar eventualmente a los informales dentro de algún tipo de legalidad. Del mismo modo, si bien la ley dio acceso a la propiedad formal, lo hizo bajo um régimen de excepción abiertamente discriminatório. Com el pretexto de proteger a los pobladores de la acción de los especuladores, esbleció que la propiedad a la que tenían derecho era

Ressalto que apesar dos dados históricos sobre os quais De Soto se debruça apontarem para a imbricação do Estado na informalidade, o autor reforça a hipótese da extralegalidade dos assentamentos informais, ou seja, o fato de que eles existem à parte do sistema jurídico e do próprio Estado. É somente a partir dessa premissa que conseguimos entender a mobilização da ideia de que haveria um “apartheid legal”.

Se, em um primeiro momento, esse tipo de argumento pode ser visto como uma eventual crítica ao papel das normas jurídicas na reprodução das desigualdades urbanas, rapidamente ele se revela, no entanto, como uma promessa da prosperidade do capital para a qual o bilhete de ingresso residiria na propriedade. Essa seria a razão da forte propaganda do autor em torno da titulação dominial, ao ponto de defender que a história da consolidação dos chamados assentamentos informais no processo de urbanização peruano seria, na verdade, a história de luta dos informais para acessar a propriedade individual:

Todo esse processo de desenvolvimento da cidade tem mostrado que as pessoas são capazes de forçar um sistema que não as acolhe, não para cair na anarquia, mas para tentar forjar um diferente que respeite um mínimo de direitos essenciais. No caso da moradia informal, esses direitos são direitos de propriedade. Consequentemente, a história dos assentamentos informais é a história da luta dos informais pelo acesso aos bens imóveis privados e também da constante derrota da normatividade jurídica existente (DE SOTO, 1987, p. 59, tradução minha)⁴⁴.

Se, continua De Soto, a constituição de bairros informais permitiu que a população mais pobre pudesse alcançar o que chama de direito extralegal de propriedade, por outro, essa forma de acessar a terra e a moradia urbana demanda uma série de recursos dos ocupantes, além da própria insegurança advinda da condição ilegal/informal. Por tal razão, a falta de um sistema legal de direitos prejudica, ao fim, tanto os formais quanto os informais.

Essa afirmação em torno dos custos envolvendo a informalidade é retomada em outro capítulo de *El Otro Sendero*, quando De Soto reflete mais detidamente sobre o direito. De antemão, o autor reafirma seu compromisso com a perspectiva liberal que na análise do sistema jurídico se transforma em uma avaliação valorativa na qual uma lei e também o

inenajenable y que no podían venderla, alquilarla, ni subdividirla durante el tiempo que tomara el proceso de titulación y aun 5 años después de haber recibido la titulación definitiva. Con el ILD ha calculado que los informales tienen que esperar 20 años antes de recibir el título, en la práctica esta limitación se extiende por lo menos un cuarto de siglo. De esta manera, pese a que iban a recibir títulos, los informales se convertirían en propietarios disminuidos; es decir, prohibidos de participar en el mercado inmobiliario.

⁴⁴No original: Todo este proceso de desarrollo de la ciudad ha puesto en evidencia que la gente es capaz de forzar un sistema que no la acoge, no para caer en la anarquía, sino para tratar de forjar uno distinto que respete un mínimo de derechos indispensables. En el caso de la vivienda informal esos derechos son los de propiedad. Por consiguiente, la historia de los asentamientos informales es la historia de la lucha de los informales por acceder a la propiedad privada inmobiliaria y también la de la constante derrota de la normatividade legal existente.

próprio Estado são considerados “bons” ou “ruins” a depender de sua capacidade de “facilitar a eficiência das atividades econômicas que regula” (DE SOTO, 1987, p. 172).

Partindo dessa premissa, De Soto analisa o conjunto de informações coletadas pelo ILD e aponta os custos que precisavam ser despendidos para acessar e permanecer na formalidade, seja no que se refere à atividade produtiva e de serviços (indústria e transportes), seja em relação à moradia. A informalidade é então percebida como uma saída mobilizada pelos sujeitos para fugir desses custos, ainda que apresente também uma carga onerosa:

À medida que os custos da formalidade eram verificados, entendemos não apenas por que os informais operavam fora da lei, mas também a verdadeira importância das regulamentações extraleais. Se quiseram estabelecer uma nova ordem normativa, foi porque perderam algo por estarem na margem e até contra a lei. Isso nos levou à necessidade de examinar o que estava, de fato, faltando. Assim, estávamos descobrindo que a informalidade não era o melhor de todos os mundos, que havia enormes custos envolvidos, que as pessoas tentavam compensá-los por meio de fórmulas originais, mas notavelmente insuficientes, que a evasão das leis não é uma situação de benefício líquido, e que o caos aparente, o desperdício de recursos, as invasões, a coragem de cada dia, nada mais eram do que a tentativa desesperada e empreendedora dos informais de construir um sistema alternativo àquele que lhes havia negado abrigo e proteção (DE SOTO, 1987, p. 195, tradução minha).⁴⁵

Dentro da discussão sobre a onerosidade da informalidade, De Soto destaca as consequências que decorrem da ausência de uma “boa lei”, capaz de garantir atividades econômicas mais eficientes. Para tanto, o autor abre uma seção para discutir os custos inerentes à ausência dos direitos de propriedade, mas antes apresenta uma interpretação peculiar sobre a definição de direitos reais. Ele confere aos contratos o caráter de convertibilidade próprio dos títulos pertencentes àquele ramo jurídico, buscando assim dar também aos chamados direitos pessoais a possibilidade de circulação:

A doutrina jurídica clássica considera que os indivíduos podem ter, essencialmente, direitos reais e pessoais; [...] essa divisão fragmentou excessivamente a realidade, pela impressão de que não havia vínculo entre um e os outros direitos. Em nosso entendimento, o principal elo é que os indivíduos podem ser não apenas donos e possuidores de coisas, mas também de seus contratos. Consequentemente, há um direito real implícito em cada direito pessoal que o vincula, precisamente, ao sujeito desse direito. Isso significa que os direitos de propriedade não podem referir-se apenas a casas, automóveis, máquinas ou mercadorias, mas também a contratos de

⁴⁵A medida que se comprobaba la existencia de los costos de la formalidad, comprendíamos no solamente por qué los informales operaban al margen de la ley sino también la verdadera transcendencia de la normatividad extralegal. Si querían establecer un nuevo orden normativo, era porque algo perdían por estar al margen y aún en contra de la ley. Esto nos puso en la necesidad de examinar qué era lo que, en efecto, estaba perdiéndose. Así, fuimos descubriendo que la informalidad no era mejor de los mundos, que había enormes costos involucrados, que la gente intentaba compensarlos a través de fórmulas originales pero notablemente insuficientes, que la evasión de las leyes no es una situación de beneficio neto, y que ele aparente caos, el derroche de recursos, las invasiones, el coraje de todos los días, no eran otra cosa que el desesperado y emprendedor intento de los informales por construir un sistema alternativo a aquél que les había negado su amparo y protección.

arrendamento, certificados de moeda estrangeira e seu atributo de livre conversibilidade, e a todos os tipos de créditos; [...] Assim, entenderemos por direitos de propriedade todos aqueles, tanto pessoais como reais, que reconhecem a seus titulares a alienação e exclusividade sobre eles; ou seja, o poder de dispor deles livremente e a possibilidade de usá-los com a exclusão de todos os outros ou de desfrutá-los livremente. Feitos esses esclarecimentos, é evidente que o custo mais notável da falta de boas leis é não ter direitos de propriedade seguros e confiáveis (DE SOTO, 1987, p. 203–204, tradução minha)⁴⁶.

Se, nessa perspectiva, os direitos reconhecidos pelo Estado, sejam reais ou pessoais, oferecem como vantagem justamente a sua circulação, a ausência da propriedade individual, no caso das habitações informais, teria como revés a dificuldade em transferir para terceiros esse bem, sem poder também ser utilizada como uma garantia, já que as instituições extraleais ainda que criem uma “expectativa de direito de propriedade” não podem assegurar esses tipos de transação. Os custos da informalidade se relacionam, portanto, mais ao impedimento da circulação econômica daquele bem e menos ao problema da insegurança da posse que aparece sempre de forma atrelada à primeira questão.

No restante do livro *El Otro Sendero*, a defesa da propriedade individual se faz amparada em uma reflexão político-filosófica que compreende a emergência desse instituto ao longo do século XVIII como um salto civilizatório na história do ocidente. Anos depois, em seu segundo livro, De Soto afirmaria que o *mistério* responsável por fazer o capitalismo prosperar em poucos lugares e falhar em tantos outros residiria no fato de que no ocidente emergiu um sistema de propriedade capaz de transformar bens e trabalho (ativos) em *capital*:

No Ocidente, este sistema formal de propriedade começa a transformar ativos em capital, descrevendo e organizando os aspectos mais econômicos e socialmente úteis sobre os ativos, preservando essas informações em um sistema de registro - como inserções em um livro-razão escrito ou em um *blip* de um disquete - e depois incorporando-os em um título. Um conjunto de regras legais detalhadas e precisas rege todo esse processo. Registros e títulos formais de propriedade representam, portanto, nossa concepção compartilhada do que é economicamente significativo sobre o ativo. Eles capturam e organizam todas as informações relevantes necessárias para conceituar o valor potencial de um ativo e, assim, nos permitem

⁴⁶No original: La doctrina jurídica clásica considera que los individuos pueden tener, esencialmente, derechos reales y personales; [...]. Esta división ha fragmentado excesivamente la realidad, pues de la impresión de que no hubiera vinculación entre unos y otros derechos. A nuestro entender, la principal vinculación es que los individuos no sólo pueden ser dueños y poseedores de cosas, sino también de sus contratos. Por consiguiente, hay un derecho real implícito en cada derecho personal que lo vincula, precisamente, con el sujeto de ese derecho. Ello significa que los derechos de propiedad no sólo pueden estar referidos a casas, automóviles, maquinarias o mercaderías, sino también a contratos de arrendamiento, certificados de moneda extranjera, y su atributo de libre convertibilidad, y a toda suerte de acreencias; [...]. Así, entenderemos por derechos de propiedad todos aquéllos tanto personales como reales, que reconocen a sus titulares la enajenabilidad y la exclusividad sobre los mismos; es decir, la potestad de disponer libremente de ellos y la posibilidad de utilizarlos con exclusión de todos los demás o disfrutarlos libremente. Hechas estas precisiones, es evidente que el costo más notable de carecer de buena ley es no contar con derechos de propiedad seguros y confiables. Para el efecto explicaremos las tres principales conclusiones a las que hemos podido llegar y que nos permitirán destacar más fácilmente los costos que deben asumir los informales como resultado de la falta de estos derechos.

controlá-lo. Propriedade é o reino onde identificamos e exploramos ativos, combinamo-os e os ligamos a outros ativos. [...] É aqui que nasce o capital⁴⁷ (DE SOTO, 2000, p. 46, tradução minha, grifos originais).

O problema então do resto do mundo onde o capitalismo não *triunfou* é que, nesse caso, um sistema de propriedade firme e bem delineado, capaz de transformar esses ativos em capital, não chegou a se constituir, aprisionando-os em um estado latente, *morto*. Ao universalizar as conclusões que havia retirado das suas observações do Peru para todo os países “em via de desenvolvimento”, *O Mistério do Capital* ganhou uma enorme circulação e influenciou uma série de países e cidades a promover programas de regularização fundiária baseadas nas ideias que ali foram colocadas. Mas, como vimos, as principais premissas desse pensamento haviam sido fincadas desde a década de 1980 e já eram, no início da década de 1990, uma importante referência para as políticas promovidas por organismos multilaterais preocupados com a implementação de um sistema universal de propriedade privada e com práticas de boa governança.

Nesse sentido, o Banco Mundial, já em 1991, ao estabelecer uma agenda urbana para aquela década, previa como medidas de “alívio da pobreza urbana”, além da incorporação de estratégias que permitissem “o aumento da produtividade do trabalho dos pobres”, uma centralidade maior às governanças municipais⁴⁸ para que, nesse nível, fosse possível lidar com as regulamentações que, conforme essa perspectiva, tendiam a impedir o crescimento da produtividade dos empresários urbanos. A recomendação passava então por fornecer maiores incentivos e melhores serviços para atender as suas necessidades e por reconhecer as potencialidades do setor informal:

Isso é particularmente importante para o setor informal, cuja contribuição para a economia urbana tem se tornado cada vez mais apreciada na maioria das cidades dos

⁴⁷In the West, this informal property system begins to process assets into capital by describing and organizing the most economically and socially useful aspects about assets, preserving this information in a recording system- as insertions in a written ledger or a blip on a computer disk- and then embodying them in a title. A set of detailed and precise legal rules governs this entire process. Formal property records and titles thus represent our shared concept of what is economically meaningful about asset. They capture and organize all the relevant information required to conceptualize the potential value of an asset and so allow us to control it. Property is the realm where we identify and explore assets, combine them, and link them to other assets. [...] This is the place where capital is born.

⁴⁸Como pontua Veiner, a centralidade dada às governanças locais é um elemento central dos ajustes urbanos promovidos a partir da década de 1990: “Engajar as cidades e os lugares na competição global, eis as diretrizes ou palavras de ordem escalares – político-escalares – lançadas por esta corrente. Borja e Castells, em extenso documento produzido para a Conferência de Istambul, expressam de maneira plena as concepções e projetos hoje hegemônicos, difundidos sistematicamente pelo Banco Mundial e outras agências globais, assim como por consultores internacionais. Para estes autores, os governos locais, mais eficazmente do que qualquer outra instituição ou nível escalar, estão em condições de: a) atrair empresas e promover sua competitividade; b) oferecer base histórica e cultural para a integração dos indivíduos. Em outros termos, o governo local teria a extraordinária capacidade de cumprir de maneira vantajosa as tradicionais funções que sempre foram as dos estados nacionais, quais sejam: a função de acumulação e a função de legitimação” (VAINER, 2001, p. 17).

países em desenvolvimento. É notável o dinamismo e a eficácia do setor informal na superação de sistemas jurídicos e instituições locais hostis. Isso demonstra a influência inibidora do estado em muitas situações, ou pelo menos as ineficiências causadas pela intervenção governamental. As restrições estruturais de leis e regulamentos que limitam o acesso de empreendedores de pequena escala à infraestrutura, crédito e mercados precisam ser abordadas diretamente. Como de Soto descreveu no caso de Lima (WORLD BANK, 1991, p. 67, tradução minha)⁴⁹

Dois anos depois, o Banco Mundial, atualizando os eixos já estabelecidos em 1991, publicaria outro documento que aprofunda a centralidade do mercado na provisão de moradias. Para isso, o documento demanda dos governantes uma transformação do papel exercido nesse campo, passando de protagonistas na produção e provisão de habitação para uma atuação mais coadjuvante ou, para usar a terminologia específica desse discurso, para um papel *gerencial* que pudesse impulsionar o setor habitacional como um todo:

O setor habitacional deve, portanto, ser visto e administrado como uma parte fundamental da economia como um todo. Infelizmente, na grande maioria dos países em desenvolvimento, essa percepção ainda não se consolidou. Os governos muitas vezes percebem a moradia apenas como uma questão de *welfare* exigindo a transferência de recursos físicos ou financeiros para famílias incapazes de se abrigarem adequadamente. Os recursos disponíveis, entretanto, raramente são adequados (WORLD BANK, 1993, p. 11, tradução minha)⁵⁰

A ideia de que era necessário substituir o chamado modelo burocrático de Estado por um modelo gerencial era o argumento central das exigências por transformações que estavam na ordem do dia ao longo da década de 1990. A demanda pela redução do Estado era então traduzida na reivindicação pela transformação da sua atuação, pois ele passaria a assumir um papel de coordenação, responsável por ajustar os desequilíbrios provocados pelo mercado que passa a ser o nódulo central de toda a organização social. No Brasil, esse mesmo tipo de discurso embalará, por exemplo, as propostas de Bresser Pereira, então ministro do governo Fernando Henrique Cardoso e idealizador das reformas liberais para a administração pública propostas na década de 1990 (BRESSER PEREIRA, 1998).

Assim como propõe De Soto, o Banco Mundial estabelece uma métrica de avaliação do Estado, conforme sua capacidade de promover e incentivar o mercado de habitação. Para

⁴⁹No original: This is particularly true of the informal sector whose contribution to the urban economy has become increasingly appreciated in most cities in developing countries. The dynamism and effectiveness of the informal sector, in overcoming hostile legal systems and local institutions is remarkable. It demonstrates the inhibiting influence of the state in many situations, or at least the inefficiencies caused by government intervention. The structural constraints of laws and regulations that limit the access of small-scale entrepreneurs to infrastructure, credit, and markets need to be directly addressed. As de Soto has described in the case of Lima.

⁵⁰No original: The housing sector must thus be seen and managed as a key part of the overall economy. Unfortunately, in the great majority of developing countries, this perception has yet to take hold. Governments too often perceive housing solely as a welfare issue, requiring the transfer of physical or financial resources to households unable to house themselves adequately. Available resources, however, are rarely adequate.

que se alcance esse fim, o documento determina uma série de estratégias e instrumentos a serem adotados pelos governos.

No que se refere à demanda habitacional, determina-se, em primeiro lugar, o desenvolvimento e a promoção dos direitos de propriedade para que assim a lei possa garantir e assegurar a livre circulação das habitações no mercado, combinado com a administração de programas de regularização fundiária que possam remediar a insegurança da posse. Já do lado da oferta, os governos precisariam avaliar os custos e benefícios que envolvem a regularização para que assim consiga remover e simplificar as normas que tratam dos parâmetros edifícios e de uso e ocupação do solo (WORLD BANK, 1993, p. 4). Reproduzindo mais uma vez De Soto, a discussão sobre a garantia da segurança da posse é atrelada à necessidade de estabelecer um mercado de habitação e, portanto, ao direito de propriedade.

Essas recomendações ganham um caráter coercitivo, na medida em que, uma vez sendo mutuário do banco, se exige dos poderes públicos o cumprimento das instruções determinadas (WORLD BANK, 1993, p. 5). Ademais, as políticas desenhadas por instituições como o Banco Mundial não são neutras e contêm, engatadas ao empréstimo fornecido, uma “agenda afirmativa” que busca modelar um determinado padrão de uso do recurso público e de organização do Estado (ARANTES, 2006, p. 60).

Portanto, no que se refere ao campo habitacional, busca-se modelar um Estado que, como pontuei anteriormente, tem um papel de coordenação na atuação do mercado. Mas, com essa virada, a atuação do banco seria também alterada: o volume total de empréstimos que vinha em ascendência desde a década de 1970, passa a ser direcionado, a partir da década de 1980, para instituições financeiras de habitação.

O desafio na década de 1990 seria então ampliar esse tipo de atuação para “os países de baixa renda”, fazendo com que o banco passe a apoiar desde reformas ligadas ao desenvolvimento do mercado financeiro e do direito de propriedade, a reformas regulatórias e projetos de implantação de infraestrutura para a melhoria de favelas. Nessa transição, o chamado setor de habitação informal teria, segundo o banco, um papel importante na provisão e melhoria de moradias, sendo suas atividades as que teriam maior probabilidade de se beneficiar com as estratégias de promoção do mercado (*enabling strategies*) (WORLD BANK, 1993, p. 6). Combinando então esses dois elementos, de um lado o desenvolvimento do sistema de propriedades e do outro o investimento para a urbanização de favelas, determina o documento:

Devem ser desenvolvidos sistemas de direitos de propriedade privados, negociáveis e executáveis. *Devem ser realizados programas de registro de terras e regularização da posse precária.* Sempre que possível, os programas de regularização da posse devem ser acompanhados de melhorias na infraestrutura de favelas e devem buscar o retorno dos custos envolvidos. Os governos devem buscar a transferência de moradias públicas para os residentes e devem envolver o setor privado na administração e manutenção de moradias públicas [...]. Ambientes regulatórios precisam fornecer um equilíbrio apropriado entre os custos e os benefícios das regulações que incidem sobre o solo urbano e os mercados de habitação, especialmente no que se refere ao uso do solo em si e a construção. As regulações precisam ser estabelecidas de forma a beneficiar os pobres, em vez de penalizar, como costuma acontecer agora. Para conseguir isso, as auditorias precisam identificar os principais regulamentos urbanos; para estabelecer seus impactos sobre a demanda, oferta e preços habitacionais; e definir prioridades para a reforma regulatória (WORLD BANK, 1993, p. 39, tradução e grifos meus)⁵¹.

Tanto a construção desotiana quanto as propostas estabelecidas pelo Banco Mundial nos dão uma ampla noção sobre qual era a tônica que passa a ser hegemônica na compreensão sobre as cidades e, em especial, da habitação dos mais pobres no espaço urbano. Com algumas nuances, ela estará presente também em projetos desenvolvidos por outros organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento que iria financiar, por exemplo, o Programa Favela-Bairro na cidade do Rio de Janeiro.

Apesar da força e influência desse tipo de argumento, uma série de críticas emergem já no início dos anos 2000 e, em alguma medida, abalam essa consonância. Elas são feitas a partir de diferentes pontos de partida que apontam para distintas falhas presentes na narrativa que se quer hegemônica: questionam a história econômica adotada por De Soto sobre o papel da propriedade individual na Europa e nos Estados Unidos; denunciam a simplificação com que o autor analisa as dinâmicas complexas entre os mercados informais e formais de terra urbana; pontuam que a valorização da terra, assim como o mercado foram, em países como o Brasil, um mecanismo crucial de capitalização, contribuindo inclusive com a produção da informalidade/ilegalidade urbana; indicam a ausência de evidências que comprovem que os bancos podem de fato garantir aos pobres a transformação dos seus ativos em crédito; pontuam a insuficiência de programas que visavam exclusivamente a legalização formal dos

⁵¹No original: Systems of private, tradable, and enforceable property rights should be developed. Programs of land registration and regularization of insecure tenure should be undertaken. Whenever possible, programs for regularizing tenure should go hand in hand with infrastructure improvement in slum and squatter settlements, and should seek to recover costs. Governments should seek to transfer publicly owned housing to residents and should involve the private sector in the administration and maintenance of public housing [...]. Regulatory environments need to provide an appropriate balance between the costs and the benefits of regulations that influence urban land and housing markets, especially land use and building. Regulations need to be established in a way that benefits rather than penalizes the poor, as is now often the case. To accomplish this, audits need to identify key urban regulations; to establish their impacts on housing demand, supply, and prices; and to set priorities for regulatory reform.

assentamos informais, sem prever melhorias infraestruturais dos espaços, dentre outras objeções (FERNANDES, 2002, p. 6–7).

Na discussão propriamente jurídica, Edésio Fernandes pontuará que a reflexão sobre a informalidade não poderia ser realizada dentro do campo estreito e individualista do direito civil, como faz De Soto, devendo ser arregimentada a partir do direito público, no qual está inserido o direito urbanístico, e de uma avaliação crítica sobre o processo legislativo e de aplicação da lei (FERNANDES, 2001). Junto com outros autores, Fernandes também enfatizará a existência de outros instrumentos em torno da garantia sobre a posse (*tenure rights*) e não apenas sobre a propriedade (*property rights*). Um dos exemplos utilizados é o Brasil, que havia recém promulgado o Estatuto da Cidade em 2001 prevendo uma série de instrumentos voltados à regularização fundiária (DURAND-LASSERVE et al., 2002).

Para além das críticas já levantadas, o que penso ser importante enfatizar é que se a regularização fundiária dos chamados assentamentos informais passa a ser uma medida reivindicada por uma narrativa hegemônica preocupada com o alívio da pobreza, esse discurso só ganha inteligibilidade na medida em que aprisiona os espaços de moradia popular a uma condição absoluta de *extralegalidade*. Condição da qual seria necessário retirá-los, ao mesmo tempo em que se refaz o funcionamento de uma intrincada relação entre a *extralegalidade* e a pobreza.

Como tenho apontado ao longo da tese, essa premissa é uma ideia força cuja construção e circulação não se restringem apenas ao discurso liberal presente nas narrativas comprometidas com o movimento de financeirização da terra urbana e, sem o devido cuidado, pode ser assumida inclusive por perspectivas que adotam um ponto de partida crítico. No próprio artigo ao qual fiz referência mais acima, escrito por Edésio Fernandes, o autor entende a informalidade, de antemão, como um sinônimo para se referir à violação da lei:

As práticas ilegais assumiram muitas formas diferentes, especialmente na economia informal em expansão. Um número cada vez maior de pessoas teve que violar a lei para obter acesso a terrenos urbanos e habitação, e eles têm que viver sem a devida segurança de posse em condições muito precárias, geralmente em áreas periféricas (FERNANDES, 2001, p. 1, tradução minha)⁵².

Entendo que, diante da preocupação, sempre urgente, com a construção de propostas urbanísticas e fundiárias que visem uma fruição mais democrática da cidade e a efetivação da segurança da posse, ou mesmo com a análise de temas pouco explorados pela leitura

⁵²No original: Illegal practices have taken many different forms, especially in the expanding informal economy. An increasing number of people have had to step outside the law to gain access to urban land and housing, and they have to live without proper security of tenure in very precarious conditions, usually in peripheral areas.

dominante sobre o urbano, a informalidade seja usada como um termo descritivo por parte de muitos estudos, sem que seja o motivo principal deles fazer uma análise detida sobre os sentidos atrelados na atribuição.

Dessa forma, Pedro Abramo, por exemplo, preocupado em analisar as dinâmicas de funcionamento do mercado de moradia informal, entende a informalidade como algo que se rege por outros mecanismos que não são as regras do direito estatal (ABRAMO, 2007). Bethânia Alfonsin, juntamente com outros autores, em publicação recente, ao analisar os dois modelos de regularização fundiária que estarão em jogo a partir da promulgação da lei 13.465/2017, fará uso dessa reflexão de Abramo para dizer que a informalidade não será tomada em seu trabalho como um conceito analítico, mas enquanto um termo descritivo “capaz de abarcar toda e qualquer forma de utilização de bens fundiários ou imobiliários ‘à margem do marco regulatório da esfera jurídico-política do Estado de Direito moderno’” (ABRAMO, 2007, p. 29 apud ALFONSIN et al., 2021).

O ponto é que, sempre tomados e tomadas por tais urgências, estamos a todo momento recorrendo a um atalho para pensar nos grandes temas e impasses do campo urbanístico. Em outras palavras, quero dizer que para enfrentarmos o que consideramos ser as questões mais urgentes da cidade (as condições precárias de moradia urbana, o aprofundamento do modelo de urbanização periférica, a insegurança da posse etc.), tomamos uma via mais curta na qual o informal, por excelência, é visto como o extralegal. Assim, se o consenso em torno da centralidade do mercado e do título de propriedade individual tem encontrado resistência em um amplo continente de análises críticas no campo dos estudos urbanos, há um outro consenso, que se refere justamente à sinonimização entre o informal e o ilegal que não tem sido pensando com tanta frequência.

A pergunta que quase sempre deixamos de fazer é a seguinte: já que a informalidade se refere às práticas que escapam do direito estatal, por que simplesmente não falamos em ilegalidade? Ainda que recorramos com frequência à identificação entre o informal e o ilegal, a emergência das duas categorias já revela em si alguma informação que temos deixado fugir. Aqui, será mais uma vez necessário retomar a questão da dimensão política da informalidade.

Ao longo do capítulo anterior ressaltai que a utilização de um “critério jurídico” para a definição da informalidade não queria dizer que ela estava simplesmente identificada com “o ilegal” ou “o ilícito”, como sugeria Graça Druck e Luiz Filgueiras (2004). Pelo contrário, a mobilização desse tipo de critério só se aprofunda na medida em que se torna importante distinguir a informalidade enquanto uma forma específica de violação da lei.

Assim, mesmo com metodologias e finalidades distintas, as principais leituras que conformaram a definição de informalidade a partir da década de 1980 tratam-na como uma forma de violação mais tolerada e passiva ao saneamento, diferentemente de outros tipos de ilegalidades que não estariam sujeitas a essa permissividade como, por exemplo, o tráfico de drogas, para usar aqui uma imagem mobilizada por Hernando de Soto. Em Castells e Portes, a mesma preocupação é evidenciada a partir da distinção entre as atividades criminosas e aquelas consideradas propriamente informais, quando o produto ou o serviço são perfeitamente lícitos, mas sua circulação e venda apenas carecem das autorizações estatais.

Quando a ilegalidade e a informalidade são tratadas como sinônimos, perdemos de vista a dimensão de transição e transmutação entre essas tolerâncias e permissividades. No caso das leituras comprometidas com o ajuste urbano implicado nas transformações do capitalismo contemporâneo sob dominância financeira, o apagamento da dimensão da governança entre as distintas “ilegalidades” reitera a crença de que a denominação dada é fixa e imutável. Isto é, os espaços de moradia popular *são*, segundo essa perspectiva, em absoluto informais e, portanto, extralegais, devendo então se adotar medidas para adequá-los à norma jurídica, em especial àquela que reitera a propriedade individual.

A proposta de Foucault sobre a gestão dos ilegalismos oferece um caminho para desmantelarmos essas identificações, na medida em que a binaridade do legal/ilegal não é assumida aqui como ponto de partida. O ilegalismo remete à ideia de um jogo em torno da legalidade e das ilegalidades efetivamente praticadas em um determinado momento e que têm seu lugar no interior dos processos econômicos e sociais, sendo portanto aceitas ou mesmo incentivadas, mas que podem, em outro contexto, deixar de ser toleradas e passarem a ser perseguidas (FONSECA, 2014, p. 132).

A partir dessa ideia, o que interessa a Foucault, ao analisar a transformação das formas de punir ao longo do século XVIII, é perceber a maneira pela qual, por baixo do discurso de humanização das penas, dava-se um importante deslocamento da gestão dos ilegalismos, identificando então as ilegalidades que passam a ser condescendidas e aquelas que serão combatidas. O ponto chave dessa perspectiva é então pensar sobre a constante administração das margens de tolerância das ilegalidades, ou seja, sobre o regime do ilegalismo, fazendo transparecer a brecha a partir da qual se dá o alívio da pressão para alguns ao mesmo tempo em que se a recrudesce sobre outros, a exclusão de uma parte, tornando útil outras, neutralizando estes, tirando proveito daqueles (FOUCAULT, 2006, p. 227 apud TELLES, 2010, p. 192).

A existência, sempre cambiante, de uma margem de tolerância para certas ilegalidades e, logo, do regime de ilegalismos é parte integrante da dinâmica político-econômica das sociedades e, portanto, transforma-se com ela. Nesse sentido, sobre as mudanças da forma de punir ocorridas no século XVIII Foucault chama atenção para a maneira pela qual a maior permissividade que será concedida a algumas atividades, tais como o contrabando e a sonegação fiscal estava ligada ao crescimento econômico da burguesia (FONSECA, 2014). Para esses *ilegalismos de direito*, mais tolerados, serão aplicadas as jurisdições especiais com transações, acomodações, multas atenuadas etc., já para os *ilegalismos de bens*, como o roubo, mais reprimidos, incidirão os tribunais ordinários e os castigos (HIRATA, 2014).

Mas a distribuição dos ilegalismos não se reduz a uma oposição simples entre grupos dominantes e dominados, pois produz um corte dentro mesmo das classes populares que vai demarcar a cisão entre o proletário e o delinquente. Essa cesura materializa um enraizamento do controle social, diante do qual o estatuto de proletariado é aceito, bem como as condições de exploração daí advinda. A economia da tolerância entre as ilegalidades, a diferenciação entre ilegalismos de bens e de direitos implicam, portanto, no estabelecimento de uma moralidade a partir do qual o controle social não se opera a partir de uma separação total das classes populares, mas através dela e de suas práticas (HIRATA, 2014).

A partir dessas reflexões, gostaria de sugerir que a circulação do uso da noção de informalidade enquanto um atributo da moradia dos mais pobres não é apenas um nome mais contemporâneo para se referir à ilegalidade desses espaços. Estamos então diante de uma mudança importante na forma pela qual se passa a enxergar essa “ilegalidade”, entendida como uma não observância das normas fundiária ou das normas que se referem ao uso e à ocupação do solo.

Ilegalidade e informalidade não são na mesma medida um “fora” da lei porque se trata, no último caso, de dar a tais ilegalismos uma nova função. O que está em jogo, ao fim e ao cabo, é a emergência de um discurso que vê no que antes era uma ilegalidade insanável, um remédio idôneo para aumentar a renda dos mais pobres, sem que isso represente uma quebra na promoção do mercado como eixo central de dinamização da vida. O que antes era problema é visto então como solução, e a regularização fundiária e urbanística será então promovida e incentivada tendo como base a propriedade individual para que assim aos pobres também seja garantido, segundo essa visão, o acesso não só ao mercado, mas também ao crédito. Porém, a gestão dos ilegalismos, nesse caso, parece promover uma outra moralidade distinta daquela que opunha o proletariado ao delinquente.

Um caminho interessante para melhor percebermos essa mudança é comparar o papel que a propriedade privada assume em um e noutro caso. Nesse momento, pode ser ilustrativo lembrar de alguns episódios da história das políticas habitacionais no Brasil aos quais já fiz referência anteriormente.

Na década de 1960, logo após o golpe civil-militar, Roberto Campos, então ministro do governo Castelo Branco, promovia o modelo dominial da habitação (“a casa própria”) como um elemento importante do seu discurso conservador, dentro de um contexto de acirramento da guerra fria:

A solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existira, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. *O proprietário de casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem*” (BRASIL, 1966, p. 20–21 apud GONÇALVES, 2013, p. 221, grifos meus).

Nesse caso, a inculcação de certos valores estava atrelada a uma forma específica de moradia, cujo provimento era de responsabilidade do Estado. Como declarou Sandra Cavalcanti, secretária de Serviços Sociais na administração de Carlos Lacerda e uma figura importante na execução da política de remoção de favelas que será tocada no antigo estado da Guanabara já no início dos anos 1960, não era a favela que precisava ser urbanizada, mas sim o favelado (CAVALCANTI, 2002). Para ela, antes de tudo, era o sujeito e não o ambiente que precisava ser *desfavelizado*:

Era preciso retirar as pessoas daquela realidade. É por isso que até hoje sou desconfiada em relação só projetos que pretendem cuidar das favelas mas que, pela vitória esmagadora dessa filosofia que se instalou, acham que as favelas devem continuar a existir e apenas devem ser urbanizadas. Eu achava, e acho ainda, que não é a favela que tem que ser urbanizada. Quem tem que ser urbanizado é o favelado. Uma das condições para um favelado se urbanizar, para desfavelizar, é sair daquela paisagem e daquele entorno” Trecho de uma entrevista concedida por Sandra Cavalcanti, sucessora de José Arthur Rios na Secretaria de Serviços Sociais da Cidade (FREIRE; OLIVEIRA, 2002, p. 88).

No final da década de 1970, quando a ditadura civil-militar, em seu ocaso, apresenta as medidas de urbanização e regularização fundiária que compunham o Projeto Rio, já se vislumbrava um novo arranjo no qual a preocupação com a imputação de um determinado *ethos* passa a ser feita sem a necessidade de mudança do “habitat” e do “ambiente”, pois ela poderia acontecer a partir da transformação da forma pela qual se organiza a ocupação do solo já realizada. A *desfavelização* do sujeito ocorreria então a partir das novas maneiras de ocupação do território, implantadas através de propostas urbanísticas e fundiárias centradas no modelo de condomínios e na propriedade individual de suas frações ideais.

Os técnicos do Projeto Rio já encontraram a fórmula para regularizar a propriedade da terra de quase 70 mil pessoas que vivem nas favelas da Maré: *as casas serão agrupadas em condomínios e cada família terá direito a uma fração ideal do terreno, como nos edifícios de luxo*. [...] O Secretário Estadual de Planejamento, Waldir Garcia, esclareceu que a formação dos condomínios foi a solução jurídica encontrada para que os favelados pudessem se tornar proprietários de seus terrenos e a partir daí, aumentar seu interesse pelo imóvel. A demarcação dos lotes, nos moldes tradicionais era um trabalho que se estava tornando quase impossível para os técnicos da FUNDREM PROJETO [...], 1980, p. 7 apud SANTOS, 2015, p. 79, grifos meus).

Ainda que o *Projeto Rio* pretendesse ser uma propaganda sobre as pretensões habitacionais que a ditadura civil-militar queria divulgar, as ações desse tipo não chegaram a se constituir em uma política mais ampla e se relacionavam também, como veremos na próxima seção, à acomodação de forças que tinha no horizonte o fortalecimento dos movimentos urbanos que se organizavam contra as remoções.

Trouxe esses exemplos apenas para fazer funcionar uma comparação capaz de explicitar que são outros os fios que dão sustentação ao *lobby* pela propriedade individual dos mais pobres promovido na reflexão de Hernando de Soto e nas propostas que serão veiculadas pelo Banco Mundial. Em primeiro lugar, não mais o Estado e sim o mercado será responsável diretamente pela provisão de habitações, assumindo aquele um papel apenas gerencial. Em segundo lugar, nesse caso, a moralização não se dá pela imposição explícita de certos valores, mas por um reconhecimento daquilo que supostamente já existe nas classes populares: “seu espírito empresarial” (DE SOTO, 2000), sendo apenas necessário promover políticas que, ao capitalizar os mais pobres por meio do acesso ao crédito, sejam capazes de potencializar essa natureza.

A “ordem” da qual os sujeitos, segundo Roberto Campos, tornar-se-iam aliados caso fossem transformados em proprietários, relacionava-se a uma conjuntura na qual a propriedade funcionava como medida de disciplinarização da classe trabalhadora e da estabilização de sua subordinação ao capital que, dialeticamente, também significava uma maior proteção do trabalhador frente às incertezas e precariedades do mercado (LAVAL, 2017), transformando o sistema assalariado em um ideal regulatório inclusive para os países periféricos. Já nas reflexões de De Soto, a propriedade aparece apenas como um meio de acesso ao crédito a partir do qual se deseja impulsionar a participação dos mais pobres no mercado. A exposição ao risco e à precariedade é aqui celebrada através do reconhecimento da capacidade inata das camadas populares de empreender. Trata-se de dar nova funcionalidade a certas práticas, de gerir novamente os ilegalismos. A necessidade de diferenciar a informalidade da ilegalidade reverbera então essa importante mudança.

O paralelismo que construí aqui pode nos auxiliar a olhar com maior nitidez essas transformações, porém, o reconhecimento da dimensão de governabilidade da informalidade implica também em compreender que a capilarização desses discursos não se dá de forma direta, sem mediações e complexidades. Há resistências, reações que atravessam essas dinâmicas de constantes (re)nomeações. Dando continuidade a esse exercício de trazer o caso brasileiro apenas como referência para pensar algumas questões, apresento, na próxima seção, a partir de exemplos que se movimentam em múltiplas escalas (global, local, nacional), uma reflexão sobre como o novo discurso hegemônico em torno da informalidade e regularização fundiária, por aqui, apresentou-se inicialmente como uma ideia fora do lugar, mas paulatinamente vai se convertendo em um mote central da política do Estado sobre regularização fundiária.

3.2 Ideias fora do lugar, ideias no lugar

Na seção anterior, ao dar maior atenção às formulações produzidas por De Soto e às recomendações realizadas por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, busquei delinear a concepção de informalidade que, na passagem da década de 1980 para 1990 passa a ser central no debate global sobre a moradia dos mais pobres no espaço urbano, dentro da qual a regularização fundiária, tendo como elemento central a propriedade individual, passa a ocupar um lugar extremamente importante.

Porém, ao menos no caso brasileiro, intervenções voltadas à regularização fundiária direcionadas a áreas que, posteriormente, passarão a ser nomeadas e conhecidas dentro do debate técnico e analítico como “assentamentos informais”, não era exatamente uma novidade. A cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, devido à centralidade que o tema das favelas havia assumido no debate público nacional, constituiu-se em uma espécie de laboratório dessas experiências. Aqui, podemos lembrar, como já citei anteriormente, a atuação da Codesco na favela Brás de Pina a partir de 1968 e as ações tocadas pelo Projeto Rio na favela da Maré que se iniciam em 1979. Ambas previam ações de urbanização e de regularização fundiária para as respectivas áreas.

Enquanto a Codesco prometia a distribuição de títulos de propriedade vinculados ao pagamento da revenda dos lotes para os próprios ocupantes, fase essa que, no entanto, só seria concluída na década de 1980 (COMPANS, 2003), as ações promovidas pelo Projeto Rio dão-se a partir de uma mudança das diretrizes do governo federal que, através do BNH, diante do fracasso da política de remoções, direciona investimentos em ações voltadas à urbanização e

recuperação de favelas. São desse momento a publicação da lei 6766/1979 que passa a considerar a flexibilização das normas de uso e ocupação do solo para fins de urbanização específica, bem como a criação do Programa de Erradicação das Subhabitações (Promorar).

A implementação do Projeto Rio, que seria uma espécie de ensaio e propaganda do próprio Promorar, ocorreu, no entanto, de forma autoritária, sem contar com a participação dos moradores para a sua elaboração e execução. Ademais, como reiterei na seção anterior, o projeto arregimentava toda uma narrativa que apostava na distribuição de títulos de propriedade e na implantação do regime de condomínio horizontal como um caminho para a “modernização” das moradoras e moradores de favela (SANTOS, 2021).

Na década de 1980, uma série de outras iniciativas voltadas à regularização fundiária também ocorreriam. O programa Cada Família um Lote, por exemplo, elaborado no governo de Leonel Brizola (1983–1986), então governador do estado do Rio de Janeiro, tinha a ambiciosa meta de distribuir um milhão de títulos de propriedade, dos quais quatrocentos mil seriam oriundos da urbanização e regularização de lotes das favelas (COMPANS, 2003).

Além do Rio de Janeiro, outras cidades como Recife e Belo Horizonte vão produzir instrumentos que vão inspirar a política urbana traçada no pós 1988. Na capital pernambucana, a lei 141.511/1983, aproveitando o ensejo do Promorar e da lei 6.766/1979, criaria as conhecidas zonas especiais de interesse social (ZEIS), espaços da cidade nos quais incidiriam um regime urbano alternativo. Já em Belo Horizonte, a lei 3532/1983 seria responsável pela criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) e da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) que de forma pioneira buscavam preservar as características das ocupações do território da capital mineira, solucionando o conflito dominial em torno das terras ocupadas a partir do reconhecimento das favelas como parte integrante da cidade (FREITAS, 2018).

Cada uma dessas iniciativas que citei corresponde a contextos e complexidades específicas que nos impedem de realizar qualquer homogeneização entre elas e de enquadrá-las em uma mesma classificação. Contudo, elas compartilham o fato de terem sido geradas a partir da tensão entre a política habitacional promovida na ditadura civil-militar e a mobilização dos movimentos urbanos em torno da luta pela moradia e pela permanência das favelas.

Na experiência de Brás de Pina, há uma série de complicações que fazem com que a finalização da titulação dos lotes criados fosse postergada até a década de 1980 (COMPANS, 2003). Porém, a iniciativa de urbanização e a tentativa de regularização fundiária dessa favela estava inteiramente ligada às resistências e às remoções, organizadas em torno de entidades

como a Federação de Associações de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG) que, em um congresso realizado em 1969, já discutia a regularização jurídica da posse dos terrenos ocupados por favelados como medida para assegurar sua permanência, permitindo também a penetração dos serviços públicos (GONÇALVES, 2013). A própria criação da Codesco teria sido em parte uma reposta de Negrão de Lima, recém-empossado governador do então estado da Guanabara, ao apoio que sua candidatura havia recebido, devido ao seu discurso que assumia o compromisso com o fim das remoções, promessa esta que, apesar da exceção de Brás de Pina, não seria a regra do restante do seu mandato.

O Projeto Rio, por sua vez, se, por um lado, reverberava as transformações na linha de atuação do BNH, por outro respondia também às demandas, críticas e reivindicações dos movimentos de favelas contra a política remocionista. Afinal, a urbanização e a regularização fundiária não haviam se delineado como um objetivo explícito dessa intervenção estatal desde o início. No caso da Maré, as moradoras e moradores, ao saberem, através de uma matéria de jornal, que o Projeto Rio se destinaria inicialmente à erradicação de seis favelas da região, mobilizam-se em torno da Comissão de Defesa das favelas da Maré (Codefam), demandando, dentre outros elementos, a realização da regularização fundiária nos mesmos moldes em que havia sido realizada as ações da Codesco em Brás de Pina (SANTOS, 2015).

O programa Cada Família um Lote, alavancado já no contexto de redemocratização, é tributário da campanha de oposição à ditadura civil-militar feita por Leonel Brizola (GONÇALVES, 2013). Esse embate era perpassado pela disputa sobre as políticas a serem adotadas em matéria de habitação e moradia. Assim, diante do total fracasso das intervenções remocionistas e do autoritarismo que marcou a execução do Projeto Rio na Maré, Brizola buscava atender às principais reivindicações dos movimentos de favelas, dentre as quais a regularização fundiária por meio de oferta de títulos de propriedade.

Já na experiência de Belo Horizonte, o Profavela emerge justamente a partir da luta pelo direito à moradia adequada e da bandeira pelo acesso à terra urbana levantada pelos setores favelados que buscavam assim a segurança da posse de comunidades pobres (FREITAS, 2018). Enquanto as ZEIS de Recife se alinhavam às estratégias dos moradores dos assentamentos precários para o enfrentamento às ações de remoção em áreas de interesse do mercado imobiliário, bem como para reivindicar melhores condições de moradia e serviços urbanos (MORAES, 2017).

A existência de uma forte ligação entre a mobilização realizada por movimentos de favelas e as iniciativas voltadas à regularização fundiária não significa dizer que sua implementação tenha resvalado na efetivação plena da segurança da posse e na reflexão sobre

outras formas de titulação para além da propriedade individual. Além disso, em muitos desses casos, a regularização fundiária, mesmo não sendo inteiramente concluída, teve como consequência a valorização da terra sem conseguir manter a fixação dos antigos ocupantes.

Nesse sentido, ao trazer essas referências, não busco traçar uma trama linear de consolidação de direitos através da realização de projetos de regularização fundiária ou estabelecer um fio histórico fidedigno que descreva a emergência das principais experiências e instrumentos voltados a tal finalidade. Através delas me interessa apenas delinear a existência de um contexto no qual o entendimento sobre o que significava a regularização fundiária, sobretudo em sua dimensão propriamente jurídica, se não era inteiramente dado pela remobilização dos movimentos em torno da moradia e da permanência das favelas, ao menos era disputado por ela.

Ainda que a maior parte das experiências trazidas tenham como cenário o Rio de Janeiro ou as favelas, é possível traçar um paralelo com o que ocorria em São Paulo e suas periferias, quando, para usar a clássica imagem de Éder Sader, novos personagens entram em cena para reivindicar o acesso dos equipamentos de uso coletivo, a fruição mais democrática do espaço urbano e a segurança da posse de terras destinadas à moradia popular, tudo isso condensado em torno da noção de direito à cidade, conceito lefebvriano que, no Brasil, será traduzida por uma intelectualidade engajada nesses processos e preocupada com o aprofundamento da redemocratização e com a melhoria das condições de vida urbana (TAVOLARI, 2016).

É essa pulsão que se fará presente na Assembleia Nacional Constituinte e que apresentará uma emenda popular de Reforma Urbana formulada a partir da articulação de uma série de organizações, entidades de classe e instituições que se organizavam em torno do direito à cidade (SAULE JUNIOR, 1997). Mas o texto da constituição de 1988 incorpora o conflito (BERCOVICI, 2011) e é através dessa dimensão conflitiva que devemos compreender a inserção do capítulo da política urbana.

Nesse sentido, a Constituição abarcou valores comprometidos com as pautas que emergiam da luta pelo direito à cidade, tais como a incorporação da noção de função social da propriedade e da cidade, implicando na transposição das questões urbanas de uma dimensão individualista, presa à lógica do “lote a lote” (ALFONSIN et al., 2019), para uma perspectiva mais ampla sobre o modelo de desenvolvimento urbano; bem como a previsão do imposto progressivo sobre imóveis urbanos e da usucapião especial urbana (BRASIL, 1988). Isso não é algo pequeno considerando que a Carta de 1988 constitua-se em uma força dirigente

(BELLO; BERCOVICI; LIMA, 2019) imbuída de uma eficácia e normatividade maior do que as constituições que a antecederam.

Mas, ao mesmo tempo, os setores conservadores também se fizeram sentir. Afinal, em relação à emenda popular apresentada à Assembleia Constituinte, o capítulo plasmado na constituição, espremido apenas em dois artigos, seria bem menos ambicioso. O próprio plano diretor, que passa a ser uma exigência para cidades com mais de vinte mil habitantes, foi inserido a partir de emendas apresentadas pelo bloco parlamentar do Centrão e é adotado enquanto instrumento básico da política urbana

[...] com a perspectiva deste continuar na prática sendo concebido como instrumento voltado a reforçar o planejamento formal e abstrato que não reconhece a cidade real, que não tem o objetivo de modificar a lógica de apropriação privada dos investimentos públicos, ou então pelo fato de induzir um planejamento que tenha como premissa a cidade modelo-ideal (SAULE JUNIOR, 1997, p. 40).

A dimensão conflitiva da Carta de 1988 atravessaria não apenas os debates da constituinte, mas também as próprias condições para sua efetividade após a promulgação, já que esse momento será marcado por uma série de reajustes na dinâmica de acumulação do capitalismo que vai implicar no acirramento, em uma economia cada vez mais globalizada, da competição entre os Estados pelo rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho. Em outras palavras, a carta de 1988, festejada pelos direitos que passa a garantir, dialeticamente emerge no momento marcado pela erosão da gramática dos direitos enquanto plataforma para formular as questões próprias de um país que vive a condição periférica.

Assim, apesar dos ganhos parciais conquistados a partir da mobilização em torno do direito à cidade que são incorporados à Constituição, os anos posteriores serão marcados por uma cisão entre a política urbana e a política habitacional. Enquanto a primeira passa a sofrer com um paulatino abandono, ao menos por parte do governo federal, a segunda, cada vez mais, será pautada pelo fortalecimento do mercado e do sistema financeiro enquanto agentes propulsores da provisão de moradias. Não por acaso, nos anos 1990, com o plano real, serão inseridas inovações visando ampliar a participação do capital financeiro no mercado imobiliário, criando novos produtos financeiros e constituindo um ambiente propício para vincular o mercado de títulos ao mercado imobiliário, ao mesmo tempo em que os programas destinados à habitação social serão feitos em menores escalas (ROLNIK, 2015).

Essa guinada dada pela política habitacional, correspondia às novas propostas que circulavam nas instituições multilaterais como o Banco Mundial a partir da década de 1990 e que se referiam, como pontuei na seção anterior, à necessidade de o Estado assumir um papel mais gerencial, de coordenação do mercado, esse sim elevado à condição de protagonista do

setor habitacional. Contudo, é curioso notarmos como, a despeito desse alinhamento, não há, ao menos no âmbito federal, uma ênfase para ações voltadas à titulação da propriedade individual das “áreas informais” como uma medida para lidar com a pobreza urbana e com os problemas da moradia, como era tão marcante nas propostas de De Soto encampadas pelo Banco Mundial.

Por outro lado, se a política urbana, a habitação social e a regularização fundiária e urbanística passam a ser assuntos pouco importantes na esfera federal (MARICATO, 1998), os municípios tornam-se um lugar privilegiado de incubação e execução de políticas voltadas a esses temas. O Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-Rio), tocado pela prefeitura da cidade a partir de 1995, tornar-se-ia um caso paradigmático para pensar as novas configurações, tanto pela monta de recursos mobilizados, quanto por objetivar, em um período estiado de políticas com essa natureza, a implementação ou melhorias de infraestrutura urbana das favelas (Programa Favela-Bairro), bem como a “regularização dos loteamentos” (RIO DE JANEIRO, 1995).

O contexto de criação desse programa seria completamente distinto daquele em que ocorreram as iniciativas de urbanização e regularização fundiária que citei anteriormente. Em primeiro lugar, a conjuntura pós 1988 conferiu maior autonomia e competência aos municípios no que se refere à elaboração e execução da política urbana e já contava com os ganhos, ainda que parciais, oriundos da luta em torno do direito à cidade incorporados pela Constituição em seu capítulo sobre a política urbana.

No Rio de Janeiro, as mobilizações em torno do direito da permanência, da segurança da posse e da implantação ou melhorias infraestruturais dos espaços de moradia popular desembocaram, inclusive, na promulgação da constituição do estado que consagrou a urbanização e regularização fundiária das favelas como uma das diretrizes a ser adotada para o desenvolvimento urbano, restringindo as remoções apenas a situações excepcionais nas quais as condições físicas da área apresentassem algum risco a vida dos seus habitantes (RIO DE JANEIRO, 1989). Anos mais tarde, a noção de risco seria mobilizada para recolocar as remoções no centro do debate político (MENDES, 2016), mas, no final da década de 1980, a expressão prevista na constituição do estado parecia indicar de fato a afirmação de uma política urbana comprometida com o histórico de reivindicações realizados nos anos anteriores.

Em segundo lugar, reforçando a dimensão conflitiva da chamada Nova República, esse momento também vai ser caracterizado por uma mudança dos rumos da discussão sobre o planejamento das cidades, marcada pela passagem da infraestrutura urbana do domínio

público para o privado; pela flexibilização da legislação urbanística; e pela preocupação dos governos locais com a imagem e com o marketing das cidades dentro de um cenário de acirramento da competição entre elas (VAINER, 2001). Na cidade do Rio de Janeiro esse impasse seria traduzido na sobreposição do chamado Plano Estratégico (RIO DE JANEIRO, 1996), voltado ao desenvolvimento econômico local e que via o mercado como mola propulsora desse processo, sobre o Plano Diretor da cidade (RIO DE JANEIRO, 1992) que, à luz da Constituição Federal, pautava-se na noção de função social da cidade e da propriedade (CARDOSO, 2002).

Dentro desse paradoxo, o PROAP-Rio materializava esse novo lugar ocupado pela governança local. Afinal, para levar a iniciativa à frente, a prefeitura da cidade havia contraído, sem mediações, um empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que, assim como o Banco Mundial estabelecia, através de suas linhas de financiamento, uma agenda de reformas a ser adotada pelos governos mutuários que passava pela necessidade de transformação do setor público; pela reformulação do papel do Estado; pela provisão de incentivos à desregulamentação do mercado e pela adoção de novas ações voltadas ao “combate à pobreza” (MENDES, 2006). Mas, diferentemente do Banco Mundial, o BID não estabeleceria uma proposta explícita sobre o papel da regularização fundiária na política urbana e habitacional.

Na verdade, essa última medida não havia sido sequer considerada pelo banco como uma ação prioritária e foi originalmente proposta pela própria prefeitura da cidade do Rio de Janeiro (CARDOSO, 2002). Na mesma toada, Izabel Mendes aponta que o PROAP-Rio fora previsto anteriormente pela Política Habitacional desenvolvida pela Secretaria Municipal de Habitação em 1994, dentro do qual se abarcavam sete sub-programas: Regularização de Loteamento, Regularização fundiária e titulação, Novas alternativas, Vilas e cortiços, Morar sem risco, Morar Carioca, Favela Bairro e Bairrinho (MENDES, 2006).

Seguindo essa antiga previsão, o decreto que institui o PROAP-Rio, publicado em 1995, explicitamente indicava que o programa promoveria tanto a urbanização, quanto a regularização fundiária e urbanística das favelas, mas as últimas ações acabaram por ganhar menor relevância frente às primeiras, angariando um volume de recursos bem mais enxuto, se comparados àqueles destinados especificamente ao Programa Favela-Bairro (CARDOSO, 2002). No Plano Estratégico, divulgado em 1996, a atenção dada à regularização fundiária seria ainda menor, onde se destacam apenas os investimentos em infraestrutura destinados à padronização da urbanização, compreendida como uma medida que buscava finalmente

“integrar” as favelas e promover a “ampliação do acesso à cidade a todos os cariocas” (RIO DE JANEIRO, 1996, p. 31).

As dificuldades enfrentadas para realizar a regularização fundiária prevista pelo PROAP-Rio não se limitaram à escassez de recursos e ao desprestígio conferido pelo Plano Estratégico, pois, ao longo de sua execução, impasses burocráticos também fizeram com que a titulação dos terrenos e/ou edificações, passo final desse longo processo, fosse apenas uma rara exceção (CAVALLIERI, 2003 apud LEITÃO; DELECAVE, 2013). Ainda que a não conclusão das etapas de regularização fundiária estivesse também ligada à diminuição do interesse das moradoras e moradores pela titulação, em um contexto no qual as remoções haviam se arrefecido (GONÇALVES, 2013), o fato é que este resultado seria mais uma camada na sobreposição de projetos anteriores que, com esse mesmo fim, também não chegaram ao seu termo final.

Para além das circunstâncias conjunturais que explicam as razões pelas quais cada um desses projetos não conseguiu ser finalizado, é importante compreender a reiteração dessas dinâmicas não como uma falha, mas enquanto a materialização de uma forma específica pela qual o Estado lida com os espaços de moradia popular, em especial as favelas. O que está em jogo é a persistência de uma “tolerância precária” (GONÇALVES, 2013), ou seja, uma forma de permitir a existência das favelas baseada, no entanto, em dinâmicas que reiteram a insegurança da posse e que fazem com que essa existência dependa constantemente de arranjos pontuais que em geral não conseguem se consolidar ao longo do tempo.

O empilhamento de fases que uma vez iniciadas não conseguem ser finalizadas, forma um mosaico constituído por ruínas deixadas por iniciativas inacabadas de regularização fundiária e urbanísticas. Mas é curioso pensarmos como isso não impediu o funcionamento de um discurso peculiar que, com alguma regularidade, se faz presente na fundamentação de projetos dessa natureza. Trata-se da persistência de uma ideia segundo a qual a cidade materializa a afirmação da lei e a vigência do direito, enquanto existem outros espaços, constituídos como um fora da cidade e da lei que precisam ser integrados.

A construção desse fora é perpassada, dentre outros elementos, por uma premissa que afirma uma condição de extralegalidade/ilegalidade a ser suprimida pela presença do Estado legal, dado finalmente pelas ações de regularização fundiária e urbanística. A dicotomia legal/ilegal explicita então uma configuração moderna que parece agrupar de um lado cidade/civilização/sociedade civil e do outro o fora/selvageria/estado de natureza. É assim que, no PROAP-Rio, assim como ocorreu com o Projeto-Rio, a proposta de ordenação do espaço e

de distribuição de títulos acaba por também demandar uma mudança comportamental das moradas e moradores:

Em nossa leitura dos fatos, esse Programa [Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP)], dentre inúmeros significados que se poderiam desvendar a seu respeito, representou uma nova tentativa de entrada do Estado nas favelas, com uma série de especificidades, que cabe à análise pormenorizar. Esta entrada tem se dado de diversas formas, dentre elas, na forma do Estado Legal, que se propõe a intervir nas favelas no sentido de induzir seus moradores a superar e reformular costumes locais e as práticas normativas. Isto exigiria dos moradores de favelas a adesão a um processo de assunção de novos comportamentos - no tocante a inúmeros aspectos da vida coletiva - o que vem sendo definido pelos agentes públicos como um processo de mudança cultural, que envolveria ações específicas de natureza socioeducativa, conforme documentos institucionais editados pela Prefeitura da cidade (MAGALHÃES, 2013, p. 19).

Segundo Sônia Le Cocq, o Programa Favela Bairro e, poderíamos também dizer, o PROAP-Rio, teria sofrido uma dupla mediação: de um lado, estava o Plano Diretor da cidade que, mesmo esvaziado, ainda vigia e pontuava que a intervenção em favelas estava ligada à necessidade de lidar com a “omissão do poder público em relação à segregação urbanística e de buscar ‘o pleno desenvolvimento das funções da cidade’” (OLIVEIRA, 1999, p. 103 apud MENDES, 2006, p. 118). Do outro, havia o Plano Estratégico, onde a melhoria da infraestrutura promovida pelo Programa Favela Bairro se pautava não só na necessidade de combater as profundas desigualdades nas condições de vida dos habitantes, mas também de “melhorar a imagem da cidade, com vistas a torná-la uma metrópole competitiva” (OLIVEIRA, 1999, p. 103 apud MENDES, 2006, p. 118).

Essa dupla mediação é o que diferencia o Proap-Rio das outras iniciativas anteriores que previam a regularização fundiária e urbanística de favelas. Porém, a despeito dessa importante distinção, elas tem em comum o fato de se arregimentarem a partir de uma complexa trama que envolve, de um lado, a persistência dos arranjos da “tolerância precária” e, do outro, a disputa pelos sentidos da regularização fundiária, dada tanto pela narrativa ligada à afirmação do direito à cidade, quanto pelo discurso que, preocupado com uma moralização das classes populares, vê na proposta de “integração” o caminho para se incutir uma determinada cultura supostamente inexistente nos espaços objetos da intervenção.

Devido ao financiamento fornecido pelo BID e diante de um cenário globalizado de competição entre as cidades, a partir do qual a nova imagem dada às favelas buscava propagandar uma nova imagem da cidade do Rio de Janeiro, o programa Favela-Bairro que, como vimos, era, na verdade, a parte do PROAP-Rio destinada aos investimentos infraestruturais de urbanização das favelas, acaba servindo como uma referência metonímica de todo o projeto e ganhando ampla notoriedade internacional. Nesse contexto, o Programa

Favela Bairro torna-se uma experiência que busca exemplificar um outro paradigma de regularização fundiária que, diferentemente do modelo proposto por Hernando de Soto, não se limitava à distribuição de títulos de propriedade.

A proposta do Favela Bairro/PROAP-Rio passa então a ser vista como uma espécie de política pública que consegue materializar uma concepção mais abrangente de regularização fundiária entendida, conforme a clássica definição de Bethânia Alfonsin, enquanto um “processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária” (ALFONSIN, 1997, p. 35).

Nesse sentido, enquanto o modelo peruano insistiria na titulação como elemento desencadeador do desenvolvimento, o modelo brasileiro, exemplificado pelo Favela-Bairro, apostava na segurança da posse e na execução de ações integradas que se direcionam à garantia do direito à moradia digna e adequada (FERNANDES, 2011). Há, de fato, uma diferença de escopo entre as duas propostas que diz respeito à própria finalidade da regularização e, portanto, às fases que ela precisa integrar: se somente a titulação ou a titulação vinculada com investimentos que possam melhorar as condições de habitabilidade.

Porém, para além de uma distinção quantitativa que diz respeito à extensão que a regularização fundiária precisa assumir, mais reduzida no modelo peruano ou mais ampliada no modelo brasileiro, gostaria de chamar atenção para uma outra dimensão que tem a ver com um conjunto de elementos que destaquei na seção anterior e, portanto, com o tipo de problemas e conflitos arregimentados em uma e noutra proposta. Como pontuei anteriormente ao refletir sobre o Proap-Rio, a regularização fundiária e urbanística, naquele caso, parecia ser disputada tanto por uma força que afirma o direito à cidade e a democratização da fruição do espaço urbano, quanto por uma outra que enxerga nessa medida a presença do Estado Legal e o estabelecimento de uma força de moralização das classes populares, pautada no paradigma da integração.

Parecem ser outros os elementos que conferem tecitura à proposta peruana inspirada em De Soto. Nesse caso, não se trata de incutir determinado *ethos* ausente nos territórios objetos da intervenção, mas de reconhecer o *espírito empresarial* presente nesses espaços (DE SOTO, 1987, p. XXXI). Ambas as propostas tomam a extralegalidade/ilegalidade como um atributo absoluto e como pressuposto de justificação da regularização, operando assim com a dicotomia que opõe o ilegal ao Estado. Porém, no modelo peruano, não se pensa a ilegalidade

como a materialização de um estado de natureza que precisa ser domado pela lei e sim como uma manifestação genuína das forças de mercado contra os freios, limitações e cerceamentos produzidos, segundo a leitura liberal, pelo Estado, sendo então necessário, reconhecer a informalidade como uma forma distinta de ilegalidade que, em sua potência, é capaz de inclusive oferecer saídas à pobreza urbana.

A distinção quantitativa está fundamentada, portanto, nessa diferença fundamental, de caráter qualitativo. Afinal, a limitação da regularização fundiária à distribuição de títulos de propriedades se explicaria porque, nesse caso, o que se busca é a capitalização, através do acesso ao mercado e ao crédito, das classes populares *naturalmente* imbuídas do espírito *empreendedor* já que “possuem talento, entusiasmo e a surpreendente capacidade de auferir lucro nas condições mais adversas” (DE SOTO, 2000, p. 4). Ao mesmo tempo, o aspecto conflitivo que no modelo brasileiro é dado pela aglutinação de uma série de lutas em torno da democratização do espaço urbano, é solapado na proposta peruana, pois aqui se suprime a gramática dos direitos. Essa liquidação, na reflexão de De Soto, aparece a partir da crítica que o autor faz às políticas redistributivas (DE SOTO, 1987).

O conjunto de elementos que compunham o paradigma brasileiro de regularização fundiária acabaria por impedir que o modelo peruano, baseado apenas na titulação, fosse abrigado pelas políticas públicas destinadas a esse fim. Mesmo nos anos 2000, momento em que o segundo livro de Hernando De Soto é publicado e difundido mundialmente, o Brasil conseguia afirmar uma agenda em torno da política urbana pautada nas bandeiras ligadas ao direito à cidade.

Essa configuração se manteria inclusive quando a reflexão sobre o planejamento urbano volta a ser feita a partir de uma coordenação nacional, partilhando a esfera federal de uma maior responsabilidade na discussão sobre o futuro das cidades. É nesse momento que ocorre, por exemplo, a edição da Medida Provisória 2220/2001, que garantia a concessão de uso especial para moradia em ocupações localizadas em terras públicas; a promulgação, em 2001, do Estatuto da Cidade que trazia uma série de instrumentos destinados à viabilização da política urbana traçada pela Constituição; e a criação, em 2003, do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável (Programa Papel Passado), primeira política nacional voltada exclusivamente à regularização fundiária.

Ao mesmo tempo, a concepção de regularização fundiária, mesmo atravessada pela afirmação do direito à cidade, não deixava de acionar uma dicotomia que opunha a “cidade legal” aos “espaços ilegais”, a partir da qual se acenava para a necessidade de *integrar* esses territórios. Assim, se olharmos, por exemplo, para o Programa Papel Passado, percebemos que,

apesar de se adotar ali uma ideia plena de regularização fundiária, não restrita, portanto, à titulação, a ilegalidade é ainda pensada como um atributo absoluto de determinados territórios contra qual o Estado precisa se debater para que enfim, nesses espaços também o império da lei seja realizado.

A reflexão feita por Ermínia Maricato, ministra das cidades no primeiro mandato do governo Lula e personagem importante na produção da política urbana nesse momento, é transparente para compreendemos essas contradições, na medida em que a autora mobiliza inclusive a noção de contrato social para se referir à existência de uma cisão entre a cidade regulada e a outra cidade, “onde tudo é permitido”:

Uma parte da cidade é regulada por abundante e detalhista legislação (zoneamento, código de edificações, lei de parcelamento do solo, além das rigorosas leis de proteção ambiental) enquanto que em outra parte tudo é permitido, como ingresso de 1,7 milhão de pessoas em áreas de proteção dos mananciais em São Paulo (Represas Billings e Guarapiranga). Inclusive a violência que tem sido qualificada como “urbana”, e que cresce a partir do início dos anos 1980, tem relação com esse universo que desconhece normas, não só para o uso e a ocupação do solo, mas também para a resolução de conflitos. *A consequência da Inexistência do contrato social, a ausência do Estado com suas leis, cortes e tribunais, a ignorância sobre direitos e deveres não são aspectos banais, mas explicam muito sobre as fontes da violência crescente e que chegam a impactar a expectativa de vida masculina no país devido a mortes por homicídio* (MARICATO, 2006, p. 213, grifos meus).

A ilegalidade é então absolutizada enquanto um atributo característico de certos espaços de moradia e deixa de ser enxergada como um dispositivo constituído por uma complexa rede de relações de poder na qual o próprio Estado e a lei desempenham um papel fundamental. Como aponta Agier, a construção de “cidades fora da lei” e sua relação com a cidade é essencialmente política e suas “formas materiais e sociais somente são definidas como selvagens enquanto sua realidade é representada em uma ligação com o Estado. Ora, é este último que tem o poder de decretar a distância em relação ao Estado e o limite da ordem comum” (AGIER, 2015, p. 49).

Após a crise econômica de 2008, a política urbana e habitacional formulada na esfera federal sofreria uma acentuada guinada, pois a partir desse momento a produção em massa de moradia seria tomada como uma importante medida anticíclica, fazendo com que as ações destinadas a esse fim, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) das favelas, recebessem um alto volume de recursos, enquanto que as ações voltadas à regularização fundiária de “assentamentos informais de baixa renda” passariam a ocupar um espaço menor dentro das ações empreendidas no segundo mandato do governo Lula. Isso não impediu que medidas importantes voltadas para esse fim fossem tomadas, porém elas ocorrem dentro da tensão provocada pelo novo cenário.

O Programa Papel Passado, por exemplo, não seria extinto, mas sofreria com uma drenagem considerável de recursos (GONÇALVES; SANTOS, 2021). Já no plano legislativo, a Medida Provisória 459/2009, que regulava o PMCMV, não previu originalmente a parte que tratava sobre a regularização fundiária de interesse social, integrada posteriormente, após a conversão da MP na lei 11.977/2009, quando se fizeram sentir as reivindicações para que se incluíssem também medidas que visassem a segurança da posse dos espaços de moradia já consolidados (FERNANDES, 2011). Como consequência dessas mobilizações, a lei reafirma o entendimento em torno da regularização fundiária plena e inova com a criação de alguns instrumentos voltados para tal, como a demarcação urbanística.

Portanto, a afirmação do discurso em torno do direito à cidade, paradoxalmente amalgamado ao apagamento da dimensão política da ilegalidade, continuaria dando o tom da concepção de regularização fundiária adotada pelas políticas públicas voltadas a esse fim. Nesse contexto, ela parecia estar mais ameaçada pela implementação de uma política habitacional centrada na alocação de recursos para a produção maciça de habitações que, na cidade do Rio de Janeiro, passa inclusive a se integrar ao retorno das práticas remocionistas impulsionadas pelos megaeventos (AMORE, 2015), do que pela eventual capilarização da proposta peruana que restringia a regularização à titulação.

O modelo de regularização fundiária plena pautaria, no geral, tanto o arcabouço jurídico constituído sobre o tema, quanto as discussões acadêmicas e os fóruns que formulavam ações com essa natureza. Parecia assim haver um consenso em torno desse entendimento que só seria quebrado com a edição da MP 759/2016, convertida depois na lei 13.465/2017. Porém, antes disso, em 2008, a realização de um projeto de titulação de propriedade fundiária no Cantagalo, confessadamente inspirado em De Soto, promovido por uma instituição privada, o Instituto Atlântico, acabaria por provocar um pequeno ruído nesse consenso.

Novamente, a cidade do Rio de Janeiro toma a dianteira e se coloca como laboratório de experimentação de intervenções em favelas. Mas, dessa vez, é uma instituição privada, ao qual se subordinarão os poderes públicos, que ao usar este laboratório busca apontar uma direção para a produção futura das políticas de titulação.

Os elementos que fazem do chamado Projeto Cantagalo um contraponto à ideia de regularização fundiária plena já foram exaustivamente apresentados por Alexandre Magalhães (MAGALHÃES, 2013b). Ao olhar para a experiência não busco refazer esse caminho, mas retomar alguns pontos que, tendo agora uma referência empírica, podem ser mais bem elucidados.

Para tanto, sigo uma pista deixada no próprio artigo de Magalhães quando o autor estranha e questiona o fato de que Paulo Rabelo de Castro, idealizador do projeto Cantagalo, mobiliza, para a sua fundamentação, as ideias de De Soto em um momento em que elas já haviam recebido uma saraivada de críticas, sendo essas realizadas inclusive por técnicos do próprio Banco Mundial (KALARICKAL; BUCKLEY, 2006), instituição multilateral que durante a década de 1990 havia avalizado as concepções desotianas.

O que, a princípio, poderia parecer um equívoco de Paulo Rabelo de Castro ou um descuido em não verificar a longa bibliografia sobre regularização fundiária produzida pós De Soto, ganha inteligibilidade quando percebemos a proximidade entre o período em que se inicia o projeto Cantagalo e o momento em que seriam inaugurada as primeiras Unidades de Polícia Pacificadora (UPP): em 2008 na favela Santa Marta e em 2009 no próprio Cantagalo, proximidade esta explicada por Rabelo “como uma pura coincidência” (CASTRO, 2011, p. 289).

Dentre os inúmeros apontamentos que têm sido feitos sobre a experiência das UPP, interessa-me aqui destacar que, diferentemente das políticas de segurança anteriores, explicitava-se uma preocupação em abrir novos espaços para um mercado que até então não se fazia ali presente, constituído, por exemplo, por concessionárias de serviços de TV a cabo. Como premissa dessa intervenção está a afirmação de que não apenas o Estado e a lei, mas também e sobretudo o mercado precisam “subir o morro” (OST; FLEURY, 2013).

Assim, se as propostas desotinanas são apresentadas no livro escrito e organizado por Paulo Rabelo como “inovadoras”, em um momento em que, no contexto global, essas ideias não eram mais festejadas como antes, o que de fato não deixava de ser realmente inédito era o tipo de intervenção que se fazia nas favelas. As UPP então acabam viabilizando uma tímida capilarização de um discurso que estava, naquele momento, em baixa.

Em relação à terra urbana, Magalhães elucubrava sobre a possibilidade dessa intervenção, justamente com o projeto Cantagalo, voltado apenas à distribuição de títulos de propriedade, promover remoções impulsionadas pela força do mercado. Aqui, o mercado foi pensado apenas em uma de suas dimensões, como lugar de produção de valor de troca voltado à circulação, mas há uma outra dimensão que precisa ser explicitada e que tem a ver com a “precariedade como estilo de vida” sobre a qual nos fala Laval (2017).

Segundo Sabrina Ost e Sônia Fleury, a relação entre Estado e mercado foi paradoxalmente constituída a partir de um paradigma de cidadania que acenava para a existência de um status igualitário, demandando do Estado a garantia de direitos e deveres e, conseqüentemente, a efetivação de políticas distributivas de proteção social que implicavam

na limitação do mercado. O que estava em jogo era “uma redução do risco, da insegurança, uma igualação entre os mais e os menos favorecidos em todos os níveis” (OST; FLEURY, 2013, p. 642).

Se esse modelo de cidadania tem no *welfare state* uma exemplificação material, sabemos que a universalidade dos direitos nele previstos, como destaquei no segundo capítulo, além de não se configurar como uma realidade para a periferia do capitalismo, também não se estendia a uma série de populações dos próprios países que se apresentavam como modelos do Estado providência. O que não impediu que esse paradigma funcionasse como uma métrica fundamental para pensar as diferenças entre o norte e sul, ao menos até a década de 1980, e como um horizonte em torno do qual se dariam as lutas e resistências dentro do capitalismo.

A despeito de todas essas complexidades, o que importa aqui destacar é que nesse arranjo a afirmação da cidadania e dos direitos a ela atrelados representavam um freio às forças instabilizadoras do mercado que promoviam riscos dos quais os sujeitos precisariam estar protegidos. O esfacelamento desse paradigma vai implicar em uma reversão dessa compreensão a partir da qual a exposição ao risco e às incertezas do mercado é celebrada como virtudes de sujeitos empreendedores, capazes de aproveitar as oportunidades e transformá-las em investimento.

Paulo Rabello não faz tanta menção ao título de propriedade como meio de acesso ao crédito, mas lhe apraz a noção de capital morto, ou seja, a metáfora segundo a qual a terra dada para fins de moradia não tem ainda uma função adequada, demandando então um avivamento que seria dado pelo título de propriedade. É também curiosa a forma como o autor faz uma ode ao espírito de sobrevivência e viração encarnado pelos moradores e moradores de favela. A afirmação do mercado se faz, portanto, não somente pela possibilidade de expansão de um mercado imobiliário, mas pela celebração de uma vida precária, revelada pela mudança da gestão dos ilegalismos, pela transformação do nome através do qual se interpela esta realidade: do ilegal, irregular para o informal.

Apesar do desejo de Paulo Rebelo em impulsionar o projeto Cantagalo como um modelo de regularização fundiária para o Brasil (CASTRO, 2011), as premissas daquela experiência só viriam a ser assumidas como uma política de governo com as rupturas democráticas ocorridas a partir de 2016, quando a preocupação em estabelecer um novo marco legal sobre o tema parecia ser uma das prioridades do governo Temer, uma vez que já em dezembro daquele ano editará, a toque de caixa, a MP 759/2016 que dispunha sobre a regularização fundiária rural, urbana e da chamada Amazônia legal.

Importante destacar que o atropelo com o qual se deu a parca discussão em torno da referida MP⁵³, marcou também a forma pela qual foram tratados outros temas, tais como o estabelecimento do teto para os gastos públicos, a reforma da previdência e da legislação trabalhista. Era um contexto no qual a crise do capitalismo global, iniciada em 2008, havia chegado com mais força nos países localizados na periferia, devido à queda da exportação de *commodities*.

Esse movimento parece ter impulsionado as mudanças já em curso, na qual a terra urbana vinha assumindo um lugar central nas novas dinâmicas de acumulação, desaguando em movimentos de expropriação violenta com a participação ativa do capital financeiro, dos quais a renovação do ciclo de remoções na cidade do Rio de Janeiro, dada dentro do contexto dos megaeventos, foi um grande exemplo (ROLNIK, 2015). As inovações trazidas pela MP 759/2016, convertidas depois na lei 13.465/2017, refletem um aprofundamento dessas dinâmicas e uma nova forma de extrair valor da terra urbana que passa não necessariamente pela remoção direta, mas pela assunção do modelo de regularização fundiária *à la* De Soto, ou seja, restrito apenas à titulação.

Esse ponto tem sido levantado por várias autoras e autores. Aqui destaco, por exemplo, Bethânia Alfonsin, para quem a lei nº 13.465

[...] implementa uma matriz de regularização fundiária que, embora nova no Brasil, é velha conhecida em outros países latino-americanos. Trata-se de um modelo de regulação em que a propriedade é destacada do contexto urbano, passando a ser individualizada e tratada tão somente como uma mercadoria, isto é, um ativo a ser livremente transacionado no mercado formal (ALFONSIN et al., 2021, p. 60).

Já Tarcyla Fidalgo ressalta a relação entre a difusão de um modelo restrito de regularização fundiária e os interesses ligados ao capitalismo financeiro e imobiliário que se relacionam diretamente com “o aperfeiçoamento da mercantilização da terra e a homogeneização do estoque fundiário nacional sob o regime jurídico da propriedade privada individual”, medidas estas consideradas estratégicas para o aprofundamento da inserção do país na lógica da dominância financeira que marca o capitalismo atual (RIBEIRO, 2021). O que está em jogo, portanto, é a preocupação em dar uma nova funcionalidade à terra urbana, em especial aquela ocupada pelos mais pobres.

O acesso ao mercado e ao crédito torna-se então a finalidade principal da regularização fundiária, para que assim, o que antes era um “capital morto” possa ser finalmente inserido na roda da financeirização. Nesse diapasão, surge inclusive a preocupação

⁵³A utilização da medida provisória para tratar sobre esses temas seria objeto de inúmeras críticas e objeções feitas inclusive pelo Ministério Público Federal (BRASIL, 2017, p. 3–4).

de regular e dar nova função à laje: a MP 759/2016, assim como a lei que a seguiu altera o Código Civil para então criar um novo direito real sobre a superfície (área ou subterrânea) cuja propriedade existe de maneira inteiramente autônoma àquela pertencente ao imóvel principal: “Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo” (BRASIL, 2002[2017]).

A mensagem se transmite de maneira explícita: o imóvel, antes simples benfeitoria construída em terra ocupada informalmente/irregularmente, após a regularização fundiária, poderá ser utilizado como garantia, por exemplo, de um empréstimo bancário, conforme percebemos através da leitura do trecho da exposição de motivos da MP:

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 (BRASIL, 2016).

Trabalha-se, portanto, com a premissa de que a informalidade seria constituída como algo que escapa à legislação que rege a titulação fundiária e, portanto, como algo que está “fora” da economia e que precisa ser integrado para que a cidadania seja promovida:

90. Insista-se, ainda, no particular ora tratado, que referida identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais. *Isto faculta a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana. A regularização fundiária urbana serve, destarte, como fator Indutor para o alcance das metas estabelecidas para aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano.*

91. [...]. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira (BRASIL, 2016, grifo meu).

Como busquei destacar no segundo capítulo, tal “fora” não existe em absoluto e sua constante (re)criação constitui o próprio cerne da dimensão política da informalidade. Porém, no discurso que buscava fundamentar a edição da MP 759/2016 a referida premissa é acionada, buscando indicar que há de fato uma fronteira para além do Estado, da economia e do direito que pode ser explorada trazendo benefícios para todos: o próprio Estado, o mercado e os cidadãos.

Nesse último caso, percebemos que a regularização fundiária, limitada à titulação, se constitui enquanto condição necessária não só dos investimentos públicos, mas da própria garantia da cidadania daquelas e daqueles que ocupam informalmente a terra, já que a própria dignidade e segurança da moradia, conforme a exposição de motivos, só seria efetivada através da regularização fundiária, ou seja, através da titulação da propriedade. A figura do proprietário como aquele que detém um título sobre a terra não se apresenta como uma das formas possíveis de ocupação dessa terra, mas sim como a única e necessária.

Wanderley Guilherme dos Santos (1979) arquitetou o conceito de cidadania regulada para dar conta de uma conjuntura que se estabelece no pós-30 brasileiro em que alguns direitos sociais eram garantidos a partir de uma estratificação ocupacional definida por uma norma legal. Assim, a carteira de trabalho funcionava como um entreposto para a cidadania que, por sua vez, é dada de forma condicionada. Devemos pensar em que medida a MP 759/2016 e a lei 13.465/2016, ao adotarem um modelo restritivo de regularização fundiária, promove um arranjo similar, na medida em que entende a distribuição de títulos como premissa para a garantia de direitos.

Para além desses apontamentos, penso ser interessante pontuar que tanto a MP 759/2016 quanto a lei 13.465/2017, em comparação com a lei 11977/2009, antigo paradigma legal sobre regularização fundiária, não só utiliza a noção de informalidade, como busca determinar uma definição para o que sejam “núcleos urbanos informais”⁵⁴: “Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se: II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (BRASIL, 2017)⁵⁵.

A lei estabelece um intrincado arranjo na qual ser e dever ser se confundem, a irregularidade e a clandestinidade, outra palavra ausente na lei 11977/2009, constituem-se em características que “para os efeitos da lei” (dever ser), são consideradas como atributos da informalidade (ser). É a partir daí que falo então em uma dimensão normativa da noção de informalidade que resvala na transição do termo de um campo conceitual, descritivo, para um campo normativo, jurídico. Porém, a constituição da informalidade como um “conceito normativo” não começa com a lei e nem termina com ela.

Como pontuei na introdução, a articulação da noção de informalidade pela lei foi o que inicialmente provocava a pesquisa. De forma exploratória eu indagava naquele momento:

⁵⁴Em leis federais, o termo já havia sido utilizado pela 13.481/2007 (BRASIL, 2007) que alterava a lei 9.636/1998 (BRASIL, 1998). Mas esta restringia-se apenas às situações de regularização de bens imóveis de domínio da União não sendo, portanto, um marco normativo para a regularização fundiária em geral.

⁵⁵O trecho da lei reproduz fielmente a previsão do art. 9º, alínea “b” da anterior MP 759/2016.

quais os sentidos ligados à informalidade a lei promove e reproduz? Por que afinal a lei fala em informalidade e não mais simplesmente em irregularidade ou ilegalidade? Aos poucos, percebi que essas perguntas seriam mais bem trabalhadas se eu não tomasse a lei como ponto de partida, mas como um feixe dado por uma série de atravessamentos, o que me fez olhar para a própria trajetória percorrida pela noção de informalidade, para a sua produção enquanto conceito, caminho que acabou por fazer com que a lei tivesse então um lugar apenas tangencial e de referência nesta pesquisa.

Se com isso a pesquisa, por um lado, deixou de olhar para uma série de implicações empíricas trazidas pelo estudo da aplicação da lei ou de sua nomogênese, por outro a percepção do que se passa a partir do deslizamento dos nomes só foi possível na medida em que, em algum momento, abandonei a pergunta sobre o que a lei quer dizer com núcleo urbano informal para me preocupar em entender como afinal a informalidade havia se tornado uma noção tão central na reflexão sobre o urbano e, mais especificamente, sobre a moradia dos mais pobres na cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a informalidade a partir de sua trajetória específica, e não como um termo meramente descritivo, permitiu-me realizar uma reflexão sobre o conjunto de transformações que estavam em jogo na produção e nos usos políticos dados à noção. Nesse percurso, a informalidade é formulada inicialmente como um conceito próprio, o *setor Informal*, cuja principal finalidade era explicar a existência de formas alternativas de obtenção de renda e de organização da produção mobilizadas por uma massa empobrecida que não se enquadrava no sistema de assalariamento, dentro de um contexto no qual a promessa da expansão do *welfare* para a periferia do capitalismo não poderia ser mais sustentada em sua integridade, diante da crise instaurada na década de 1970.

Dentro desses modelos explicativos iniciais, o processo de urbanização acelerada apresentado pelos países periféricos é o cenário que fornece as principais questões e impasses que o conceito busca elucidar, mas não há neles a formulação de uma teoria sobre o urbano, muito menos uma densidade de análise sobre a moradia urbana dos mais pobres, sendo esta compreendida apenas como o lugar onde vivem a população que compõe o chamado setor informal. Dessa maneira, sobretudo no relatório da OIT, não são os “assentamentos precários” a realidade que o conceito de setor informal busca dar conta, mas sim as condições de organização da produção. Em outras palavras, da caracterização do setor informal não decorria ainda a possibilidade de também identificar os chamados *squatter settlements* como informais.

A partir da década de 1980, a proposta de integração via assalariamento não só deixa de ser um horizonte para o chamado terceiro mundo, como também não é mais capaz de sustentar a narrativa que fazia as sociais-democracias europeias um modelo desse paradigma, tendo em vista que os novos ajustes operados pelas dinâmicas do capitalismo fazem com que a questão do desemprego se torne central também na agenda desses Estados. Com isso, a remissão ao *setor Informal* passa a se defasar, na medida em que os elementos que essa categoria buscava explicar eram geralmente apresentados como uma realidade restrita à periferia do capitalismo.

Em substituição a tal interpretação, emerge um tipo de análise que definirá a informalidade a partir do que Graça Druck e Luiz Figueiras chamaram de “critério jurídico”, a partir do qual a economia *informal*, *ilegal*, *não registrada* ou *subterrânea*, fundem-se em um mesmo significado. Nessa nova reflexão, como fica explícito na proposta de Castells e Portes, a informalidade não era vista como uma característica exclusiva dos países “menos

desenvolvidos”, nem buscava abarcar apenas as atividades de sobrevivência de que se valem os mais pobres, mas acenava sobretudo para a expansão da *irregularidade* da atividade econômica, mesmo em economias altamente institucionalizadas.

O ponto é que, ao definir a informalidade essencialmente como algo que escapa à regulação estatal, não são apenas outras atividades de trabalho que passam a ser incluídas na noção de informalidade. A partir daqui, qualquer realidade passa a poder ser interpelada por essa categoria, causando aquilo que alguns autores, como Machado da Silva, criticaram como sendo a implosão do conceito, com a consequente perda de sua capacidade analítica, já que tudo pode ser caracterizado como informal desde a ocupação da terra, passando pela construção das casas, a forma de utilização de serviços etc.

Apesar das disputas em torno do significado da informalidade, há, no geral, a formação de um consenso sobre a simbiose entre a informalidade e ilegalidade, sendo esse um movimento crucial para compreendermos como finalmente o termo passa a ser intensamente mobilizado para se referir a habitações, *assentamentos* que supostamente se fazem à margem da lei.

Mas a inflexão teórico-analítica, sozinha, não explica essa transformação, pois ela é também reflexo de importantes mudanças a partir das quais a terra urbana passa a exercer um novo papel nas dinâmicas de acumulação do capitalismo sob dominância financeira. Não por acaso, a implosão do conceito de informalidade não se fez acompanhar do seu desaparecimento do léxico político. Pelo contrário, o que se assiste, sobretudo a partir da década de 1990, é uma *hiper* mobilização do termo, em especial nas arenas globais que discutiam o rumo do desenvolvimento e do futuro das cidades, sobretudo aquelas localizadas na periferia do capitalismo.

Nesse novo contexto em que a terra se torna uma poderosa reserva de valor, os processos de despossessão são intensificados, provocando, sobretudo para a população mais pobre, um recrudescimento das condições de insegurança e de precariedade da moradia. Dentro de um paradigma que opera com uma dualidade simplória entre regularização fundiária e remoção, sem qualificar os objetivos e meandros através dos quais podem ser realizadas aquela política, pode soar paradoxal o fato de ser exatamente esse o contexto no qual organismos multilaterais, como o Banco mundial, passam a reiterar a preocupação com a titulação dos chamados assentamentos informais. Porém, a aparente contradição é rapidamente dissolvida quando identificamos que, nesse caso, o paradigma de regularização, francamente inspirado em De Soto, limitava-se à titulação fundiária e elegia a propriedade

individual como a única forma de produzir uma relação com o espaço e de garantir a segurança da posse.

Para além de todas as críticas e apontamentos que já foram feitos a esse modelo, o que mais quis chamar atenção na tese foi para a maneira pela qual ele reitera um determinado entendimento e uso da noção de informalidade. A interpelação dessa noção por parte das propostas liberais que tem em De Soto seu principal divulgador refletia, na verdade, uma transformação na forma através da qual se geriam determinados ilegalismos e uma preocupação em dar novos usos e funções aos espaços de moradia popular, sobretudo aqueles que conhecemos como favelas e periferias.

Assim, ao menos dentro dessas propostas, a informalidade não é um sinônimo contemporâneo para se referir à ilegalidade em geral, mas sim para destacar uma ilegalidade específica, diferente, uma espécie de “extralegalidade legítima” que passa a ser não só tolerada, mas também celebrada, incentivada como uma forma eficaz de remediar a pobreza, já que através dela os pobres poderiam acessar o crédito, desde que através da titulação, a informalidade, então capital morto, fosse finalmente avivada. Como pontuei na introdução, a tese peca em não assumir uma chave epistêmica para compreensão da questão neoliberal, o que impediu que o trabalho pudesse apresentar um rendimento analítico mais denso sobre a conformação da nova moralidade que é imposta a partir desses deslizamentos e da própria dobra que sustenta a diferenciação entre o ilegal e o informal.

No final da tese trabalhei com alguns episódios da longa história de políticas habitacionais e de regularização fundiária produzidas Brasil e, em especial na cidade do Rio de Janeiro, para explicitar o rearranjo de questões que ocorrem a partir da década de 1990. Mas, evidentemente, essa simples referência não é suficiente para uma compreensão mais profunda para pensar a gestão dos ilegalismos. O exercício dessa governança só pode ser verdadeiramente capturado quando olhamos para a forma como as normas jurídicas, no ato de sua aplicação, realizam a distinção entre o ilegal e o informal e promovem diferenças dentro da própria informalidade.

Nesse sentido, ressalto que a própria lei 13.465/2017, ao estabelecer duas modalidades de regularização fundiária e urbana — uma, de interesse social, aplicável aos núcleos urbanos informais predominantemente ocupado pela população de baixa renda (REURB-S) e, outra, de interesse específico, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (REURB-E) — acabou por equipará-las para fins de

legitimação fundiária, nova forma de aquisição originária da propriedade criada pela lei⁵⁶. Somente uma pesquisa sobre a aplicabilidade dessa lei, partindo de um caso concreto, ou uma investigação histórica sobre a própria formulação da proposta da medida provisória e da lei que a sucedeu poderia permitir uma fina percepção da maneira como essa gestão se realiza, viabilizando as informalidades que irão de fato se converter em direito de propriedade e as que não vão.

Mesmo a emissão do título de propriedade não implicaria na erradicação dos arranjos de tolerância precária que têm marcado a relação entre o Estado e as favelas, já que faz parte também dessa gestão mobilizar instrumentos jurídicos que sejam capazes de destituir as tradicionais prerrogativas ligadas ao domínio, quando se pode evocar justificativas e princípios jurídicos, como o interesse público, para fundamentar, por exemplo, desapropriações. O “mau governo da lei”, portanto, diferentemente do que parece sugerir Holston (2013), não está disponível de maneira universal e a trama composta por emaranhados burocráticos, estratégias legais, soluções extrajudiciais, contornamentos via decisões judiciais, permissões e concessões atreladas a ilegalidades normativas tem efeitos distintos a depender da população que o mobiliza, já que não se converte em garantia permanente da posse em todos os casos. Essa é a dobra que a ideia de gestão dos ilegalismos faz ver, mas que só pode ser de fato compreendida por um trabalho que faça de um caso específico de aplicação da lei seu objeto empírico de estudo.

Para além das considerações que fiz acima que são, na verdade, o apontamento de possíveis rendimentos que a tese poderia ter caso as lacunas fossem superadas, há uma agenda de pesquisa que pode ser olhada com mais cuidado no futuro e que diz respeito à reflexão sobre o papel que as dinâmicas de diferenciação racial exercem tanto na produção do conceito de informalidade, algo que explorei timidamente no primeiro capítulo, quanto nos próprios arranjos de gestão das fronteiras que definem o formal, informal, legal e ilegal. Esse parece ser um tema em aberto, não analisado mesmo pelas leituras do campo da sociologia e antropologia que já há algum tempo tem acionado a ideia de gestão dos ilegalismos como chave de análise. Como pontuei na introdução, a tese enfrentou uma série de dificuldades que, se não conseguiram ser superadas, que ao menos tenha permitido a apresentação de questões não tão presentes quando se pensa a chamada “informalidade da moradia urbana”.

⁵⁶Foram propostas três ações diretas de inconstitucionalidade contra a referida lei. Um dos pontos de contestação se refere justamente à legitimação fundiária, pois o novo instrumento permitiria a usucapião de bens públicos, em flagrante desrespeito à Constituição.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 25–30 nov. 2007.
- AGIER, M. Do refúgio nasce o gueto: antropologia urbana e política dos espaços precários. In: BIRMAN, P. et al. (org.). *Dispositivos urbanos e a trama dos viventes: ordens e resistências*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. p. 33–54.
- ALENCAR, T. R. Processos de generificação e racialização nas políticas públicas de bem-estar social: o caso do Reino Unido. *Marx e o marxismo*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 12, p. 27, 2019.
- ALFONSIN, B. de 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*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 51–77, 3 ago. 2019.
- ALFONSIN, B. de M. et al. Da nova lei de regularização fundiária à extinção do ministério das cidades: um *continuum* de derrotas para o direito à cidade no Brasil. In: CARDOSO, A. L.; OTTAVIANO, C. D. *Habitação e Direito à Cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. p. 25.
- ALVAREZ, M. C. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168–176, mar. 2004.
- AMORE, C. S. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: AMORE, C. S.; RUFINO, M. B. C.; SHIMBO, L. Z. (org.). *Minha casa... e a cidade?* Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11–29.
- ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, [S. l.], v. 27, n. 20, p. 60–76, dez. 2006.
- ARANTES, P. F. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 83, p. 103–127, mar. 2009.
- BARBOSA, A. de F. O conceito de trabalho informal, sua evolução histórica e o potencial analítico atual: para não jogar a criança fora junto com a água do banho. In: OLIVEIRA, R. V. DE; GOMES, D.; TARGINO, I. (ed.). *Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho: das origens às novas abordagens*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2011. p. 410. p. 105–161.
- BAUTÉS, N.; MANEIRO, M. Interrogaciones sobre la (in)formalidad política. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE TEORÍA SOCIAL, 1., 2015, Buenos Aires. *Actas [...]*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2015. p. 1–22.
- BELLO, E.; BERCOVICI, G.; LIMA, M. M. B. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1769–1811, set. 2019.

BENNHOLDT-THOMSEN, V.; GARRIDO, A. Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría. *Revista Mexicana de Sociología*, Ciudad de México, v. 43, n. 4, p. 1505–1546, out. 1981.

BENTON, L. A. Beyond Legal Pluralism: Towards a New Approach To Law in the Informal Sector. *Social & Legal Studies*, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 223–242, 1994.

BERCOVICI, G. A ordem econômica no espaço: reforma urbana e reforma agrária na Constituição de 1988. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 100, n. 910, p. 91–102, ago. 2011.

BHAMBRA, G. K.; HOLMWOOD, J. Colonialism, Postcolonialism and the Liberal Welfare State. *New Political Economy*, London, v. 23, n. 5, p. 574–587, 3 set. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 jan. 2017.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1979]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. *Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 45, n. 98, p. 49–94, 1998.

CACCIAMALI, M. C. *Um estudo sobre o setor informal urbano e formas de participação na produção*. 163 f. 1982. Tese (Doutorado em Teoria Econômica) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

CACCIAMALI, M. C. A economia informal 20 anos depois. *Indicadores econômicos FEE*, [São Paulo], v. 21, n. 4, p. 217–232, 1994.

CACCIAMALI, M. C. Globalização e processo de informalidade. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 14, p. 153–174, jun. 2000.

CAMPOS, A. *Do quilombo à favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

CARDOSO, A. Informality and public policies to overcome it. The case of Brazil. *Sociologia & Antropologia. Revista do PPGSA*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 321–349, ago. 2016.

CASTELLS, M.; BENTON, L. A.; PORTES, A. Conclusion. In: PORTES, A.; CASTELLS, M.; BENTON, L. A. (ed.). *The Informal economy: studies in advanced and less developed countries*. London: The Johns Hopkins University Press, 1991. p. 298–311.

CASTELLS, M.; PORTES, A. Word Underneath: The origins, Dynamics and Effects of the Informal economy. In: CASTELLS, M.; PORTES, A.; BENTON, L. A. (ed.). *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. London: The Johns Hopkins University Press, 1991. p. 11–37.

CASTELLS, M.; PORTES, A.; BENTON, L. A. Introdução. In: PORTES, A.; CASTELLS, M.; BENTON, L. A. (ed.). *Informal economy: studies in advanced and less developed countries*. London: The Johns Hopkins University Press, 1991. p. 1–7.

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

CHALHOUB, S. *Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte imperial*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

INVERSES, C. et al. L’informalité politique em ville. 8 chercheurs et 9 villes face aux modes de gouvernement urbain. *L'Espace Politique, Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, Reims, v. 29, p. 1–29, 2016.

COMPANS, R. A regularização fundiária de favelas no estado do Rio de Janeiro. *Revista Rio de Janeiro*, Niterói, n. 9, p. 41–53, abr. 2003.

CORTÈS, A. Aníbal Quijano: Marginalidad y urbanización dependiente en América Latina. *Polis*, Santiago, v. 46, p. 1–14, 12 jun. 2017.

COSTA, S.; GONÇALVES, G. L. *Um porto no capitalismo global*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

CUNHA, M. I. P. da. Formalidade e informalidade: questões e perspectivas. *Etnográfica*, Portugal, v. 10, n. 2, p. 219–231, 2006.

DE SOTO, H. *El otro sendero*. México: Diana, 1987.

DE SOTO, H. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. Nova Iorque: Basic Books, 2000.

DURAND-LASSERVE, A. et al. Secure Tenure for the Urban Poor. *Civis-Learning from cities*, [S. l.], n. 3, p. 8, set. 2002.

FALBO, R. N. Pensamento crítico, pesquisa empírica e emancipação teórica do direito / Critical thought, empirical research and theoretical emancipation of law. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, 8 jun. 2016.

FARIA, V. E. Desarrollo económico y marginalidad urbana: los cambios de perspectiva de la CEPAL. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v. 40, n. 1, p. 9–29, jan. 1978.

FARIA, V. E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Novos estudos*, São Paulo, n. 29, p. 98–119, mar. 1991.

FERNANDES, D. C. Favelas Cariocas: da noção de marginalidade à ideia de margens urbanas. *Revista de Direito da Cidade*, [2021?]. No prelo.

FERNANDES, E. Law and the production of urban illegality. *Land lines*, Cambridge, v. 13, n. 3, 2001.

FERNANDES, E. The Influence of de Soto's. *Land lines*, Cambridge, p. 5–8, jan. 2002.

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

FILGUEIRAS, L. A. M.; DRUCK, G. O conceito de informalidade: um exercício de aplicação empírica. *Caderno CRH*, Salvador, v. 17, n. 41, p. 211–229, 2004.

FISCHER, B. Historicising informal governance in 20th century Brazil. *Contemporary Social Science*, London, p. 1–17, 20 maio 2021.

FONSECA, M. A. da. *Michel Foucault e o direito*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FREIRE, A.; OLIVEIRA, L. L. *Capítulos da memória do urbanismo carioca*. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2002.

FREITAS, L. F. V. de. Profavela: conquistas e limites do movimento favelado em Belo Horizonte na transição democrática na década de 1980. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 988–1022, 20 abr. 2018.

GONÇALVES, R. S. *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.

GONÇALVES, R. S.; BAUTÈS, N.; MANEIRO, M. A Informalidade Urbana em Questão. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 42, p. 9–26, dez. 2018.

GONÇALVES, R. S.; SANTOS, C. R. DOS. 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*, São Paulo, v. 23, p. 1–21, 2021.

GROSGOUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Epistemologias do Sul, [S. l.], n. 80, p. 41–91, 2008.

GROSGOUEL, R. Desenvolvimentismo, modernidade e teoria da dependência na América Latina. *Revista de estudos AntiUtilitaristas e Pós-Coloniais*, Pernambuco, v. 3, n. 2, p. 26–55, 2013.

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

HART, K. Antropologia e economia. Entrevista com Keith Hart. [Entrevista concedida a] Ruben George Oliven e Arlei Sander Damo. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 22, n. 45, p. 371–394, jan./jun. 2016.

HART, K. O dinheiro é como aprendemos a ser humano. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 987–1019, ago. 2019a.

HART, K. Antropologia e economia. Tentando fazer uma conexão significativa: entrevista com Keith Hart. [Entrevista cedida a] Frederico Neiburg e Fernando Rabossi. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 743–770, ago. 2019b.

HARVEY, D. *17 contradições e o fim do capitalismo*. Tradução: Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2016.

HIRATA, D. Ilegalismos. In: LIMA, R. S. et al. (ed.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

HOLSTON, J. *Cidadania insurgente*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HUGON, P. O setor informal: balanço de 25 anos de trabalho. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 32–63, 1997.

IGREJA, R. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, M. R. (org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 11–39.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Employment, incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*. Report of an Inter-Agency teams. Geneva: United Nations Development Programme, 1972.

KALLARICKAL, J.; BUCKLEY, R. M. Thirty Years of World Bank Shelter Lending. What Have We Learned?. *eLibrary*, 1 Feb. 2013. Disponível em: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-6577-9>. Acesso em: 31 jan. 2021.

- KELLY, M. P. F.; GARCIA, A. M. Informatization at the Core: Hispanic Women, Homework, and the Advanced Capitalist State. In: PORTES, A.; CASTELLS, M.; BENTON, L. A. (ed.) *Informal economy: studies in advanced and less developed countries*. London: The Johns Hopkins University Press, 1991. p. 247–265.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LACERDA, A. L.; GIRÃO, A. L.; VALLADARES, L. do P. Anthony Leeds: o esquecimento e a memória. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1027–1058, dez. 2018.
- LAUTIER, B. Les travailleurs n’ont pas la forme: informalité des relations de travail et citoyenneté en Amérique Latine. In: LAUTIER, B.; MIRAS, C. de; MORICE, A. *L’Etat et L’Informel*. Paris: L’Harmattan, 1991. p. 11–58.
- LAUTIER, B.; MIRAS, C.; MORICE, A. Introduction. In: LAUTIER, B.; MIRAS, C. de; MORICE, A. *L’Etat et L’Informel*. Paris: L’Harmattan, 1991. p. 5–11.
- LAVAL, C. Precariedade como “estilo de vida” na era neoliberal. *Parágrafo*, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 5, jun. 2017.
- LEITÃO, G.; DELECAVE, J. O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas? *O Social em Questão*, [S. l.], v. 26, n. 29, p. 265–284, 2013.
- LEWIS, O. La cultura de la pobreza. *Pensamiento Crítico*, n. 7, p. 52–66, 1967.
- MAGALHÃES, A. F. *Sociologia do direito: o pluralismo jurídico em Boaventura de Souza Santos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013.
- MAYRINK, P. Favelas São de Fato Assentamentos ‘Informais’. *Rio on Watch*, 13 jun. 2018. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=32440>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- MARICATO, E. (ed.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982. v. 1.
- MARICATO, E. *Política Habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.
- MCGEE, T. G. et al. Industrial Development, Ethnic Cleavages, and Employment Patterns: Penang State, Malaysia. In: CASTELLS, M.; BENTON, L. A.; PORTES, A. (ed.). *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. London: The Johns Hopkins University Press, 1991. p. 265–279.
- MCNARA, R. S. *Address to the Board of Governors*. Washington: World Bank Group, 1975. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/847031468340830397/pdf/Address-to-the-Board-of-Governors-by-Robert-S-McNamara.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.
- MEDEIROS, F. J. M.; COSENTINO, D. DO V. Celso Furtado e Raúl Prebisch frente à crise do desenvolvimentismo da década de 1960. *Revista de Economia*, [S. l.], v. 41, n. 74, p. 150–179, 2020.

MENDES, A. F. O debate em torno do risco, da moradia e das remoções em um ano de tragédias. In: MENDES, A. F. (org.). *Resistencia 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.

MENDES, I. C. R. *Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica?* São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

MIRAS, C. L’informel: un mode d’emploi. In: LAUTIER, B.; MIRAS, C. de; MORICE, A. *L’Etat et l’informel*. Paris: L’Harmattan, 1991. p. 43–77.

MORAES, D. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o “reformismo” e o Direito à Cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais Eletrônicos* [...]. São Paulo: FAA USP, 2017. p. 1–20.

NABACK, C. P. *A formação discursiva dos direitos urbanos no Brasil: humanismo e marxismo na proposta de Reforma Urbana (1975-1988)*. 240 f. 2019. Tese (Doutorado em Direito Público) — Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

OLIVEIRA, F. de. Prefácio. In: MARICATO, E. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979. p. 13–21. (Coleção Urbanismos; v. 1).

OLIVEIRA, F. DE. *Crítica a razão dualista*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, M. F. A teoria do desenvolvimento e a problemática da urbanização na América Latina: uma primeira aproximação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 167–184, 30 nov. 2014.

OLIVEIRA, N. S. A relação cidade-raça-capital no espaço urbano carioca: uma análise das remoções no período preparatório para os megaeventos esportivos. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, v. 36, n. e48408, p. 1–18, 2020.

OST, S.; FLEURY, S. O mercado sobe o morro: a cidadania desce? Efeitos socioeconomicos da pacificação no Santa Marta. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 635–671, 2013.

OYĚWÙMÍ, O. Conceptualizing gender: the eurocentric foundations of feminist concepts and the challenge of African Epistemologies. *African Gender Scholarship: Concepts, Methodologies and Paradigms*, Gender Series, [S. l.], v. 1, p. 1–5, 2004.

PERES, T. B. Informalidade: um conceito em busca de uma teoria. *Revista da ABET*, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 270–289, 2015.

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

RIBEIRO, T. F. *Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. *Decreto nº 14.332, 7 de novembro de 1995*. Cria o programa de urbanização de assentamentos populares do rio de janeiro PROAP-Rio, aprova o seu regulamento operacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, [1995]. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1995/1433/14332/decreto-n-14332-1995-cria-o-programa-de-urbanizacao-de-assentamentos-populares-do-rio-de-janeiro-proap-rio-aprova-o-seu-regulamento-operacional-e-da-outras-providencias>. Acesso em 13 jun 2021.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. *Lei complementar nº 16, de 16 de janeiro de 1992*. Dispõe sobre a política urbana do município, institui o plano diretor decenal da cidade do rio de janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, [1992]. Disponível em http://www0.rio.rj.gov.br/patrimonio/pastas/legislacao/plano_diretor_edicao_reduzida_comentada.pdf. Acesso em 10 mar 2021.

RIO DE JANEIRO. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, RJ: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, [1989]. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em: 10 fev. 2020.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. *Plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro* — Rio Sempre Rio. Rio de Janeiro: PMRJ, 1996.

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

ROLNIK, R.; BONDUKI, N. Priferia da grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (ed.). *A produção da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982. p. 117–154.

ROY, A. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, Chicago, v. 71, n. 2, p. 147–158, 30 jun. 2005.

SANTOS, B. de S. Notas sobre a história Jurídico-Social de Passárgada. In: SOUTO, C.; FALCÃO, J. (org.). *Sociologia do Direito: textos básicos para a disciplina de Sociologia Jurídica*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999. p. 87–99.

SANTOS, C. C. P. dos. *Elekô: Mulheres Negras na Luta por Direito à Moradia na Cidade do Rio de Janeiro*. 187 f. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) — Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

SANTOS, C. R. dos. *Entre o reconhecimento e a estigmatização da favela: um estudo de caso sobre a regularização do Morro do Timbau*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015. p. 143–170.

SANTOS, C. R. dos. A raça e o urbano: Controle das classes perigosas e gestão das formas de morar no Rio de Janeiro do século XXI. In: FLAUZINA, A. L. P.; PIRES, T. R. de O. (ed.). *Rebelião*. Brasília: Brado Negro-Nirema, 2020. p. 157–167.

SANTOS, C. R. dos. Entre a regulação e a insurgência: um debate sobre o modelo de cidadania no Brasil a partir do Projeto Rio. In: FALBO, R. N.; BELLO, E. (ed.). *Direito à cidade e ocupações urbanas: pesquisas empíricas*. 2. ed. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021. p. 498.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Y. L. dos. *Além da senzala: arranjos escravos de moradia no Rio de Janeiro (1808–1850)*. 1. ed. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 2010.

SANTOS, M. *Pobreza urbana*. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2013.

SAULE JUNIOR, N. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

SILVA, L. A. M. da. Da informalidade à empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho). *Caderno CRH*, Salvador, v. 15, p. 81–109, n. 37, 2002.

SILVA, L. A. M. da. *Mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalidade*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1971.

SINGER, P. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.

SOUZA, P. R.; TOKMAN, V. E. El sector informal urbano en América Latina. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 94, n. 3, p. 385–397, dez. 1976.

TAVOLARI, B. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos*, [S. l.], n. 104, p. 92–109, 2016.

TELLES, V. da S. Debates: a cidade como questão. In: TELLES, V. da S.; CABANES, R. *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. Estudos urbanos. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006. p. 35–68.

TELLES, V. da S. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010.

TELLES, V. da S.; HIRATA, D. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. *Estudos Avançados*, [S. l.], v. 21, n. 61, p. 173–191, dez. 2007.

TOKMAN, V. E. El sector informal: quince años después. *El Trimestre Económico*, Ciudad de México, v. 54, n. 215, p. 513–536, set. 1987.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*, ano 15/16, n. 1–2, dez. 2001. Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade. p. 13–33

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.

VALLADARES, L.; FIGUEIREDO, A. Housing in Brazil: An Introduction to Recent Literature. *Bulletin of Latin American Research*, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 69–91, maio 1983.

VOSKO, L. F. *Managing the margins: Gender, Citizenship and the International Regulation of Precarious Employment*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010.

WENCESLAU, E. V. de S. *Elementos das desigualdades raciais nas políticas habitacionais à luz da execução do Programa federal de habitação popular Minha Casa, Minha Vida na Cidade do Rio de Janeiro no período de 2010 a 2017*. 181 f. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) — Centro de Ciências Sociais, Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

WORLD BANK. *Urban policy and economic development: an agenda for the 1990's*. Washington, The World Bank, 1991.

WORLD BANK. *Housing: enabling markets to work*. Washington: The Word Bank, 1993.

ZUAZÚA, N. G. De la marginalidad y la informalidad, como excedente de fuerza de trabajo, al empleo precario y al desempleo como norma de crecimiento Los debates en América Latina y sus tendencias. Los debates en Argentina. *Ciepp – Documento de Trabajo*, [S. l.], n. 47, p. 1–30, 2005.