

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

JOÃO PEDRO RIBEIRO PITA SILVA

DIREITOS DE LAJES:

Reflexões sobre as diferenças entre o direito comunitário e o direito estatal

Porto Alegre

2021

JOÃO PEDRO RIBEIRO PITA SILVA

DIREITOS DE LAJES: Reflexões sobre as diferenças entre o direito comunitário e o direito estatal

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dr. Lucas Pizzolatto Konzen

Porto Alegre

2021

JOÃO PEDRO RIBEIRO PITA SILVA

DIREITOS DE LAJES: Reflexões sobre as diferenças entre o direito comunitário e o direito estatal

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dr. Lucas Pizzolatto Konzen

Aprovado em _____.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Lucas Pizzolatto Konzen (Orientador)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professor Doutor Marcelo Eibs Cafrune

Universidade Federal do Rio Grande

Professor Doutor Domingos Sávio Dresch da Silveira

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Dedico este trabalho à memória de meu amigo
Vitor Sueth Santiago

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador e à UFRGS por tudo que acrescentaram em minha trajetória na graduação.

Agradeço imensamente aos meus pais, à minha irmã Maria Eduarda, aos meus amigos de Guaíba, de Porto Alegre e de Granada, por tanto a mim dedicado.

“Everybody knows that our cities
Were built to be destroyed”

– “Maria Bethânia”, Caetano
Veloso.

“Que assim mal dividido
Esse mundo anda errado
Que a terra é do homem
Num é de Deus nem do Diabo”

– “Deus e o Diabo na Terra Do
Sol”, Sérgio Ricardo e Glauber
Rocha.

RESUMO

Esta monografia tem como tema central o Direito de Laje, abordado a partir de uma revisão de literatura especializada, na qual se objetivou realizar uma comparação entre o direito comunitário local e o direito oficial no que diz respeito à regulação das construções sobrelevadas a partir das lajes, de modo a perceber as diferenças fundamentais entre cada um dos respectivos direitos. Para tanto, partindo-se do pressuposto de existência de um direito local de laje e de um Direito real de laje, buscou-se apreender os fenômenos que envolvem cada um dos direitos, em suas aproximações e distinções, bem como suas posições inseridas em movimentos socioeconômicos mais amplos, como da regularização fundiária em países do capitalismo periférico. Concluiu-se, através de uma abordagem da sociologia do direito aliada à da sociologia urbana, que, embora se trate de institutos que regulam objetos parecidos, quais sejam, situações de sobrelevação, eles possuem diferenças fundamentais que os caracterizam, tais como a necessidade ou não de regularização fundiária em onde são aplicados.

Palavras-chave: direito real de laje; direito de laje; regularização fundiária; sociologia do direito; sociologia urbana.

ABSTRACT

This paper consists of a literature review regarding the slab real estate right, also known as “slab right”, according to the Brazilian Civil Code (Article 1510-A). It aims to analyze the differences between how “slab right” is applied under two different normative frameworks: the official legal system and the informal social norms of the community where it takes place. The concepts and features regarding each of those systems were reviewed under the lenses of urban sociology and sociology of law, thereby considering aspects related to social and economic development, such as the land tenure regularization in peripheral capitalist countries. Although both formal and informal frameworks have similar objects, the findings indicate core differences, chiefly the impossibility to employ the legal system in areas without proper land tenure regularization.

Key-words: slab real estate right; slab right; land tenure regularization; sociology of law. urban sociology.

SUMÁRIO

- 1 INTRODUÇÃO

- 2 O INSTITUTO DO DIREITO REAL DE LAJE NO DIREITO ESTATAL
 - 2.1 A instituição do direito real de laje pela Lei 13.465/2017
 - 2.2 O direito real de laje na regularização fundiária no modelo da Lei nº 13.465/2017

- 3 O DIREITO DE LAJE ENQUANTO PRÁTICA SOCIAL: QUAIS AS DIFERENÇAS EM RELAÇÃO AO DIREITO REAL DE LAJE?
 - 3.1 A prática social da sobrelevação de laje
 - 3.2 A constituição do direito de laje e as formas de administração de conflitos
 - 3.3 A troca desigual de juridicidade e a centralidade da regulação fundiária nas diferenças entre os direitos de laje

- 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca compreender quais são as diferenças entre o “direito de laje”, instituto existente no direito comunitário de vilas e favelas, e o “direito real de laje”, instituto do direito oficial estatal brasileiro, no contexto das políticas de regularização fundiária.

Em que medida ambos os institutos encontram correspondência? Estamos falando de um, ou de dois direitos de laje? Até que ponto o direito real de laje conforma e contém o fenômeno social que o ensejou? Em que pontos extrapola ou ignora o fenômeno social? E, por fim, a aprovação do direito real de laje, como instituto do direito oficial estatal, suprime sua manifestação no direito comunitário?

A necessidade de comparação advém da hipótese de que direito de laje e direito real de laje são fenômenos distintos. Para além dos seus aspectos formais externos, como a manifestação física da sobrelevação autônoma de uma unidade habitacional, esses institutos seriam constituídos por contextos que os separam completamente e que não podem ser ignorados na análise do direito enquanto fenômeno social.

Inicialmente, na seção 2, discute-se o instituto de direito real de laje, instituído pela Medida Provisória nº 759/2016, que foi convertida na Lei nº 13.465/2017, a qual estabelece um novo modelo de regularização fundiária no país. Busca-se delinear os contornos normativos de seu conteúdo, extensão e sua aplicação, a partir de uma revisão de estudos doutrinários.

Na sequência, na seção 3, busca-se compreender o direito de laje enquanto prática social comunitária. Para isso, tentaremos captar suas características, sua história, bem como sua inserção em relação às políticas públicas de regularização fundiária, sobretudo a partir da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Procura-se explicar, em síntese, como o direito de laje era entendido na prática quando ainda inexistia a positivação do direito real de laje, a partir de uma revisão de estudos sociojurídicos.

Por fim, na seção 4, resgata-se o caminho percorrido pela regularização fundiária, desde seu advento, na Constituição Federal de 1988, até a política atual estabelecida pela Lei nº 13.465/2017. Procura-se compreender a centralidade da política fundiária para o funcionamento dos direitos de laje no direito comunitário e do direito estatal.

2 O INSTITUTO DO DIREITO REAL DE LAJE NO DIREITO ESTATAL

Esta seção discute-se o instituto de direito real de laje no direito oficial estatal, a partir de sua instituição pela Lei nº 13.465/2017. O objetivo é delinear seus contornos normativos no que se refere a conteúdo, extensão e sua aplicação, a partir de textos doutrinários.

2.1 A instituição do direito real de laje pela Lei 13.465/2017

O instituto do direito real de laje, também chamado de direito de sobrelevação ou de sobreposição, foi introduzido no direito oficial estatal, junto de novos instrumentos jurídicos, pela Lei nº 13.465 de 2017, resultado da conversão da Medida Provisória nº 759/2016. Ao Código Civil brasileiro, foi acrescentado o inciso XIII ao artigo 1.225, bem como o Título XI da Parte Especial, Livro III, artigos 1.510-A a 1.510-E.

Assim, transcreve-se o atual artigo 1.510-A do Código Civil:

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.

§ 1º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base. (BRASIL, 2002)

Para o doutrinador civilista Arnaldo Rizzardo (2021a, p. 1120), a criação deste instituto jurídico pela Lei 13.465/2017 advém do reconhecimento de um fenômeno antigo que se generalizou nas favelas do Rio de Janeiro, no qual os moradores de uma edificação permitem que terceiros construam sobre a laje, os quais passam a deter a posse exclusiva da nova moradia construída. Na visão deste jurista, trata-se de uma prática que se expandiu e tornou-se comum em aglomerações de populações de baixa renda, sendo um fenômeno próprio do “[...] terceiro-mundo para buscar a solução de moradia, especialmente nas favelas das grandes cidades” (RIZZARDO, 2021a, p. 1120).

Quanto ao processo criativo do direito de laje, outras vozes na doutrina jurídica se somam a de Rizzardo no entendimento de que “o legislador [...] tentou ao máximo denominar o instituto que já estava presente na dinâmica social, optando pela **nomenclatura popular**, mesmo que atécnica, e **retirou do efetivo uso, a composição de seus conceitos.**” (MATOSINHOS; FARIA, 2017, p. 61, grifos nossos).

Assim, o direito de laje teria uma “declarada perspectiva de regularização fundiária e implementação da proteção ao direito de moradia”, bem como realizaria “uma maior segurança nas relações fundiárias” (FARIAS; ROSELVALD, 2017, p. 603). Haveria uma ideia fundante de que “a laje deve ser um direito instrumentalizado, a serviço do titular, como efetividade do direito social de moradia (CF, art. 6º)” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 603). Na Exposição de Motivos da Medida Provisória 759 de 2016, diz-se que o direito real de laje possui como propósito reforçar a adequação do direito à realidade, no país, de uma “profusão de edificações sobrepostas”, tendo-o como “mecanismo eficiente para a regularização fundiária de favelas.” (BRASIL, 2016).

Quanto ao conteúdo do direito real de laje instituído pela Lei 13.465/2017,

Nota-se, com clareza solar, a partir do texto normativo, que o direito da laje é, precisamente, a possibilidade de coexistência simultânea de diferentes unidades imobiliárias com titularidades distintas. Autoriza-se, assim, que em uma mesma área imobiliária seja construída mais de uma unidade habitacional, utilizando-se o espaço aéreo. E mais: cada um dos interessados terá direito real próprio, inclusive com registro individualizado no cartório de imóveis e, conseqüentemente, escritura pública (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 605)

Mais especificamente quanto a seus atributos, temos que o direito de laje é um direito real de propriedade (RIZZARDO, 2021a, p. 1123). Do instituto, compreende-se que o “espaço alienado ou cedido terá direção vertical, e passa a ser autônomo, de propriedade de outrem” (RIZZARDO, 2021a, p. 1122). Assim, quanto ao direito de laje:

Desponta com meridiana nitidez a cessão da superfície superior ou inferior de uma construção. Transfere-se a laje ou o piso térreo, com todos os componentes, como as vigas, o que permite ao adquirente construir uma nova ou várias unidades, que passará para a sua titularidade, e não se enquadrando como acessão no terreno. [...] Cria-se um novo direito real que abrange a unidade imobiliária autônoma sobrelevada, ou subterrânea, isto é, erigida acima da construção original, ou embaixo, de propriedade de outrem, e arcando o titular da laje com os encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade” (RIZZARDO, 2021a, p. 1121 e 1122)

Já em relação às diferenças entre o direito real de laje e o condomínio edilício, temos que neste último, “coexistem propriedades plenas em plano horizontal, com direito à fração ideal do solo e das áreas comuns” (RIZZARDO, 2021a, p. 1122). Entretanto, verifica-se que no direito de laje não há direito a frações ideais, conforme se verifica do § 4º do art. 1510-A do Código Civil, que reza que “A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas” (BRASIL, 2002).

O condomínio edilício trata-se de condomínio de apartamentos, “havendo a convivência de uma propriedade exclusiva sobre as unidades autônomas, ou as partes ideais de cada titular, e uma propriedade comum sobre o conjunto de partes destinadas ao proveito de todos os condôminos” (RIZZARDO, 2021b, p. 36). Este instituto constitui a dita “propriedade horizontal”, ou “propriedade em planos horizontais”, ou “condomínio em planos horizontais superpostos”, “tudo porque se tem uma propriedade horizontalmente dividida. Mais claramente, há o edifício dividido em pavimentos superpostos em planos horizontais” (RIZZARDO, 2021b, p. 36).

Dessa forma, no condomínio, em suma, “o direito de propriedade sobre a parte exclusiva é combinado com o de copropriedade sobre as partes comuns e forma um novo direito real, resultante dos dois primeiros, que é o condomínio edilício” (RIZZARDO, 2021b, p. 45). Para Rizzardo (2021b), ainda que o Código Civil somente se refira a “edificações”, sem fazer menção a conjuntos de casas, a expressão também deve incluir situações de condomínio formado de casas (p. 60 e 61).

Portanto, temos que um dos fatores que diferencia a laje e o condomínio edilício é a não implicação de fração ideal de solo ou áreas já edificadas, conforme o § 4º do art. 1510-A do Código Civil.

Ainda, o fenômeno social do direito de laje, com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, já tinha recebido tratamento jurídico implícito “a partir da regra do §1º de seu art. 21, que, sem fazer referência direta ao tema, tutelou o direito de superfície, abrangendo a possibilidade de sobrelevação (direito da laje)” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 603).

Nos termos da estrutura criada pelo Estatuto da Cidade, “a laje seria uma espécie de direito de superfície em segundo grau, no qual o superficiário estaria autorizado a contratualmente transmitir a um terceiro o direito de construir sobre a sua propriedade” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 603-604).

Nesse sentido é o entendimento de Farias e Rosenvald, que compreendiam já ser possível o exercício do direito de laje, embora considerassem faltar uma “disciplina legal, com vistas a engendrar uma proteção mais avançada, inclusive sob o ponto de vista registral” (p. 604). Eles lembram que “o Enunciado no 568 da Jornada de Direito Civil já admitia a sobrelevação” por meio do Direito de Superfície (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 604). Os autores parecem idealmente determinar que o instituto vocacionado para o disciplinamento

legal é o direito real de laje. Também Rizzardo (2021a, p. 1121) concluiu pela necessidade de se evitar confusão entre o instituto do direito real de laje e o instituto do direito de superfície.

Assim, cabe realizar uma diferenciação jurídica entre o **direito real de laje e o direito de superfície**, sobretudo sobre sua forma de regulamentar o fenômeno da laje.

Para Rizzardo (2017), tem-se no direito de laje “um direito real de propriedade, no que se distancia do direito de superfície”. Já para Farias e Rosenvald, há também no direito de superfície um direito real de propriedade. Independentemente, mais importante é que, ao contrário do direito de laje, que é permanente, a superfície se trata de uma propriedade resolúvel e o superficiário “é vertido à condição de proprietário resolúvel” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 617). Mais concretamente, além das especificidades técnico-jurídicas de cada instituto, assumindo-se ambos como direitos reais de propriedade, a distinção entre o direito de superfície e do direito real de laje residiria no fato de que a propriedade resolúvel do direito de superfície, quando comparado ao direito real de laje, parece-nos uma forma mais distante da propriedade plena.

Nesse sentido, o direito de superfície pode ter prazo determinado ou indeterminado. Entretanto, diferentemente do direito de Laje, nele jamais se realiza definitivamente a transferência de seu objeto regrado (RIZZARDO, 2021a, p. 1122).

Assim, o direito de laje, mais que um direito real em coisa alheia, “trata-se de um direito real em cima ou abaixo de coisa alheia”, ou seja, “opera-se a **aquisição** do direito sobre a laje”, não se confundindo com a fruição de direito real em espaço de propriedade de outrem (RIZZARDO, 2021a, p. 1122).

Ao citar o Enunciado 569 da VI Jornada de Direito Civil, do Conselho de Justiça Federal, como exemplo, Rizzardo entende que “dava-se ao direito de superfície a extensão que veio a ter o instituto de laje” (RIZZARDO, 2021a, p. 1121). Entretanto, vale dizer que o direito de superfície não se resume à sobrelevação, mas, a inclui, conforme se pode aferir do próprio Enunciado: “o direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato, admitindo-se o direito de sobrelevação, atendida a legislação urbanística”.

Admitir o direito de sobrelevação como possibilidade variante do direito de superfície equivale dizer que o fenômeno social de sobrelevação é passível de ser regrado pelo direito de superfície, assim como o é atualmente pelo direito real de laje.

Desse modo, importa ressaltar que a aplicação do direito de superfície na sobrelevação possui efeitos jurídicos distintos daqueles estipulados pelo direito real de laje, ainda que possam tratar de um mesmo objeto, a laje concedida.

Por fim, cumpre aqui destacar que qualquer cessão de superfície deve respeitar as posturas edilícias e urbanísticas vigentes, seja a relativa ao direito de superfície, seja em relação ao direito de laje. Nesse sentido, afirma Rizzardo (2021a) que “toda obra de construção de prédio carece da formalização de projeto, com a coadunação às normas edilícias do Município” (p. 1124).

Assim, nesta subseção, além da compreensão do direito real de laje através de sua disciplina no Código Civil, buscou-se realizar sua comparação com o direito de superfície e com o condomínio edilício, permitindo-se um melhor entendimento através das distinções técnicas de cada instituto. Dessa forma, para efeitos de debater os direitos reais no campo dos fenômenos sociais, revela-se necessário entender sua estreita ligação com o direito registral e, mais amplamente, com o direito urbanístico, pelo que procederemos à análise na próxima subseção.

2.2 O direito real de laje na regularização fundiária no modelo da Lei nº 13.465/2017

O procedimento de constituição do Direito Real de Laje passa por criar, em termos registrais, uma matrícula no Registro de Imóveis, na qual conste “a descrição do objeto do direito real, incidente sobre ou sob o imóvel que será descrito” (RIZZARDO, 2021a, p. 1123).

Inicialmente, averba-se a informação na matrícula do imóvel-base, e, se houver, nas matrículas das lajes anteriormente constituídas. Posteriormente, é criada “uma matrícula própria no registro de imóveis, com a descrição do objeto da propriedade da laje, incidente no imóvel que será descrito” (RIZZARDO, 2021a, p. 1123).

Assim consta da Lei dos Registros Públicos, Lei nº 6.015 /1973, em seu § 9º do art. 176, incluído pela Lei nº 13.465/2017: “A instituição do direito real de laje ocorrerá por meio da abertura de uma matrícula própria no registro de imóveis e por meio da averbação desse fato na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca”.

Portanto, não se trata de uma aquisição originária de propriedade, porquanto há o transmitente e o adquirente do direito de laje, sendo sua constituição realizada a partir de “escritura pública, lavrada no tabelionato, na qual são qualificadas as partes, se descreve o

objeto da transmissão, é referido o preço com as condições de pagamento, e transcrevem-se as guias da incidência tributária, dentre outros elementos” (RIZZARDO, 2021a, p. 1123).

Além do mais, em razão da autonomia do instituto do direito de laje, através de registros e escrituras próprios, em situações de penhora do imóvel originário, não há qualquer eficácia em relação ao titular da laje, não sendo ele parte legítima e, portanto, não respondendo à execução por dívida de outro titular (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 606).

O direito de laje tem o condão de identificar a moradia existente, e caso seja possível, individualizá-la formalmente, trazendo relativa independência social e jurídica. Direitos básicos de cidadania passam a ser incorporados no cotidiano das pessoas, como endereço oficial, a obtenção de crédito em lojas e bancos, o recebimento do correio, a comprovação de que são moradores da cidade, dentre outros. (MATOSINHOS; FARIA, 2017, p. 67-68)

Conforme reforça Rizzardo (2021a, p. 1123), em suma, “têm-se **titularidades distintas**, com **acessos independentes**, **isolamento funcional** e **matrículas próprias**” (grifos nossos). Nesses termos, com base na Medida Provisória nº 759/2016, tinha-se por exigência “que as unidades autônomas tenham acessos diferenciados e isolamento funcional, para que não se mostrem interdependentes entre si” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 606).

Também, na Exposição de Motivos (EMI) da Medida Provisória 759 de 2016, resta estipulado como pressuposto necessário do instituto a existência de acesso exclusivo na unidade imobiliária, para efeitos de diferenciação com as situações de condomínio. Portanto, a exigência de acesso exclusivo parece querer reafirmar a incoerência do condomínio.

Entretanto, na conversão da Medida Provisória em lei, os termos “isolamento funcional” e “acesso independente” foram retirados, considerando-se que a “explicação mais aceita hoje é a intenção proposital de desburocratizar o procedimento registral”, o que não reflete dizer que estes pressupostos deixaram de ser exigidos (ANDRADE, 2020, p. 204).

Vale ressaltar que o isolamento funcional e o acesso independente não podem ser encarados como “pressupostos absolutos”. Por outro lado, “verificou-se que se torna imprescindível haver um mínimo grau de isolamento funcional e de acesso independente” (ANDRADE, 2020, p. 204), porquanto constituem núcleo essencial distintivo do Direito de Laje (ANDRADE, 2020, p. 205) e refletem e reforçam a sua autonomia, expressa na utilização legal de termos como “unidade imobiliária autônoma” ou na previsão de que a laje deve “manter unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo” (ANDRADE, 2020, p. 206).

O direito de laje, em verdade, constitui um arranjo para remediar a falta de moradia, buscando facilitar a socialização da propriedade habitacional, em

especial nos grandes centros e nas comunidades de extensa concentração de pessoas carentes e com baixo poder aquisitivo, tudo em vista da falta de espaço e do alto custo da propriedade imobiliária (RIZZARDO, 2021a, p. 1124).

Ainda, a normativa atenta que a constituição do direito de laje não prescinde da aplicação de normas municipais e distritais relativas ao direito de construir, ditas chamadas públicas, nos termos do §5º do art. 1.510-A do Código Civil. Desse modo, para efeitos de constituição da laje, “é necessária a prévia autorização do Poder Público, com vistas a conferir segurança, evitando construções sem a necessária segurança técnica. Certamente, é regra com função prospectiva, acautelatória, com visível função promocional.” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 606)

Em suma, o “caminho para legalizar as moradias sobrepostas”, ou seja, o processo de instituição do Direito Real de Laje, teria ocorrido sob o pretexto de regularização fundiária (Rizzardo, 2021a, p. 1120). Nesse contexto, o instituto seria **“a primeira parte na elaboração de uma proposta de regularização fundiária, dar segurança jurídica à posse”**, situação que ocorreria ao trazer para o ordenamento jurídico “uma situação de fato que perdura há anos no adensamento urbano brasileiro” (MATOSINHOS; FARIA, 2017, p. 67, grifos nosso).

Também, o direito real de laje trata de “mecanismo de proteção das pessoas que precisam de regularização da situação concreta em que se encontram, reconhecendo os limites de direitos de cada titular” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 605). Nesse sentido, ocorre a proteção do titular do solo, proprietário do imóvel primitivo, bem como o titular da laje. Portanto, diz-se tratar de instrumento normativo “que explicita, com cores vibrantes, *a função social da propriedade*, por almejar a proteção avançada da pessoa humana” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 605).

Ao mesmo tempo que o direito real de laje nasce como instrumento voltado à regularização fundiária, a Lei que o institui altera e insere em um novo modelo de regularização no país (FERNANDES, 2006; ALFONSIN et al, 2020a; ALFONSIN et al, 2020b). Verifica-se que, na Lei nº 13.546/2017, o Direito Real de Laje está inserido no Título II - Da Regularização Fundiária Urbana, o qual inicia-se pelo instituto intitulado REURB, substituto da Regularização Fundiária por Interesse Social da Lei 11.977/2009, o qual trataria de “um projeto amplo de regularização fundiária, cuidando de aspectos gerais de urbanização” (MATOSINHOS; FARIA, 2017 p. 69). Nesse sentido, o REURB teria, dentre seus objetivos elencados no art. 10:

[...] identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à

situação de ocupação informal anterior; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; [...]. (MATOSINHOS, 2017 p. 69)

Assim, soergue-se uma perspectiva de regularização fundiária simplificada, voltada à mera titulação, com vistas ao estabelecimento de segurança da posse aos titulares, bem como um crescimento econômico advindo da transformação desses títulos em ativos financeiros. (FERREIRA FILHO, 2018). Dessa forma, ao passo que há um reconhecimento dessa nova forma de apropriação da propriedade no país, este reconhecimento se dá em um contexto de desarticulação de uma série de políticas públicas que estavam inseridas em um modelo de regularização fundiária plena (ALFONSIN et al, 2020a; ALFONSIN et al, 2020b).

Portanto, se há o reconhecimento de que “a mera titulação é insuficiente para garantir a melhoria de qualidade de vida das pessoas, sendo necessária a implantação de infraestrutura urbana e a oferta de serviços públicos essenciais” (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1479), é igualmente forçoso reconhecer que o novo paradigma fundiário da Lei nº 13.465/2017 vai em contrariedade a esses pressupostos, sobretudo porque desarticula a obrigatoriedade de implementação de infraestruturas urbanas e transfere a oferta de serviços públicos ao mercado (ALFONSIN et al, 2020a).

Nesse sentido, se é verdade que “a titulação é um passo ineficaz quando os projetos são executados ignorando as normas sociais, usos e costumes da comunidade beneficiada” (FERREIRA FILHO, p. 1479), em termos de regularização fundiária, a nova política tem enormes chances de ineficácia, quando, ao passo que se aceita novas variações de propriedade imobiliária, como é o caso do direito real de laje, reduz os diversos territórios e situações à uma titulação individual de propriedade privada, desobrigando-se, inclusive, o estabelecimento de Zona Especial de Interesse Social, a ZEIS (ALFONSIN et al, 2020a; ALFONSIN et al, 2020b). A ZEIS tem como objetivo “garantir o acesso à terra urbanizada, isto é, estabelecer parâmetros urbanísticos especiais de controle do uso e ocupação do solo”, inserindo na cidade espaços residências dos pobres urbanos, a partir de uma classificação “de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular)” e conforme o grau de carência de infraestrutura apresentado” (ALFONSIN et al, 2020a, 182).

Para Ana Paula Matosinhos e Edimur de Faria (2017), o Direito de Laje, cumpriria essencialmente com a finalidade de dar segurança da posse àquele que dele faz uso,

“principalmente porque esse direito real fará com que o imóvel seja individualizado no cartório de registro de imóveis, recebendo uma matrícula própria” (p. 68). Aqui, não se deveria tratar de analisar se o direito de laje tem o condão de dar segurança da posse àquele que o possui, mas se há viabilidade de estabelecer um direito de laje àquele que dele necessite. Nesse sentido, torna-se mais áspero o salto para a ideia de que “o direito de laje ao ser incorporado ao nosso ordenamento jurídico cumpre uma primeira deficiência dos assentamentos ilegais, que é a insegurança da posse, [...]” (MATOSINHOS; FARIA, 2017 p. 69).

Portanto, além da criação do Direito Real de Laje, aparecem como inovações legislativas “um novo conceito de informalidade, para fins de caracterização do objeto da Reurb, denominado núcleo urbano informal”, “a criação de um **procedimento menos burocratizado**, inclusive em âmbito de aprovação e registro cartorial da Reurb, o qual se opera, em âmbito extrajudicial, perante os municípios” e, sobretudo, a figura da legitimação fundiária, “uma **nova forma de aquisição do direito real de propriedade**”, que cumpre um importante papel na novel legislação (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1463-1464).

Portanto, em termos enunciados pela Exposição de Motivos, a nova legislação fundiária brasileira teria a pretensão de, mais que a concessão de titulação, a implementação de “medidas que aumentem a qualidade nos aspectos urbanísticos, ambientais e sociais, regularizando os núcleos urbanos informais existentes, num esforço de reurbanização do país e da promoção da função social da cidade” (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1462-3). Em contrapartida, importante frisar que:

O foco na titulação também se torna evidente quando o projeto de regularização fundiária não é vinculado necessariamente à implementação de infraestrutura urbana essencial, equipamentos públicos e de melhoria habitacional, bastando a confecção de um cronograma (sem previsão de sanção na lei para seu descumprimento), possibilitando que este seja executado após o término da Reurb, nos termos do art. 36, §3º, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017). Ou seja, em um caso como este, a titulação terá sido a única alteração na realidade dos ocupantes. (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1465)

Nesse sentido, ainda em sede da Exposição de Motivos da Medida Provisória, pode-se extrair que os novos sentidos e as prioridades estão norteados à titulação, nas quais a concessão de direitos reais aos ocupantes informais permitiria que “esses imóveis sirvam de base de investimento do capital produtivo brasileiro, servindo de garantias para operações financeiras, reduzindo os custos de crédito, por exemplo” (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1463).

Por fim, há na Exposição de Motivos da Medida Provisória que o objetivo do Reurb, processo de regularização fundiária urbana, seria “garantir aos cidadãos o direito fundamental à moradia”, propiciando segurança e condições mínimas para a vida com dignidade (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1462).

Nesses termos, conclui-se que se o direito real de laje “for um instrumento complementar à REURB, certamente terá grande eficácia” ao incluir “a segurança da posse aos demais critérios formadores da moradia digna”, embora se possa afirmar que ele “por si só não promove e nem garante a moradia digna” (MATOSINHOS; FARIA, 2017 p. 69). Entretanto, considerando-se a nova lógica da regularização fundiária no Brasil, acerca de uma segurança da posse vocacionada para atender um direito à moradia, convém ressaltar que:

Nenhuma forma específica de escritura protege os residentes contra as pressões exercidas pelas forças do mercado. Em alguns casos, o aumento do valor das propriedades legalizadas (especialmente quando situadas em regiões centrais da cidade), levava os incorporadores a incentivar os moradores a vender suas casas. Muitos moradores teriam vendido e alguns então teriam voltado a ocupar terrenos públicos ou privados ilegalmente, iniciando o processo novamente. Nesse sentido, no Peru, nas cidades brasileiras de Recife e Porto Alegre e em Buenos Aires, entre outros lugares, as autoridades executivas têm restringido a transferência das propriedades legalizadas recentemente, exigindo que as vendas sejam aprovadas por associações de moradores ou proibindo as vendas por vários anos. (FERNANDES, 2011, p. 44)

Compreendidas as exigências registrais ligadas ao direito real de laje, somos levados, imediatamente, ao debate sobre a regularização fundiária no país. Isso ocorre porque, ao passo que o instituto foi criado para facilitar a regularização da prática de sobrelevação, ele exige que a parcela de terra sobre a qual a prática ocorre esteja regularizada. Ao mesmo tempo, o ato que estabelece o referido direito real, altera o modelo de regularização fundiária no país, de modo que se torna imprescindível entender em que medida este novo modelo **vocaciona** a forma de aplicação do direito real de laje.

Dessa maneira, na seção 3, na medida em que realizamos a distinção entre o direito real de laje e o direito de laje comunitário, buscaremos responder às questões sobre como uma perspectiva liberal de regularização da terra parece implicar ao novel instituto jurídico.

3 O DIREITO DE LAJE ENQUANTO PRÁTICA SOCIAL: QUAIS AS DIFERENÇAS EM RELAÇÃO AO DIREITO REAL DE LAJE?

Nesta seção, pretende-se um debate em torno das diferenças entre o direito real de laje, exposto na seção anterior, e ao direito de laje proveniente das práticas sociais comunitárias. Para tanto, na primeira subseção, trataremos de compreender a prática de sobrelevação, relacionando sua história ao seu contexto de nascimento e evolução e ressaltando suas características e as variações que assume. Assim, tenta-se oferecer um panorama contextual da prática construtiva, relacionando-a a debates sobre as políticas habitacionais e a urbanização brasileira, fatores fundamentais no desenvolvimento e na formatação da prática social e, posteriormente, busca-se debater conjuntamente, no âmbito dos fenômenos sociais da sobrelevação, os impactos jurídicos possíveis e os impactos jurídicos reais, observado o papel dos doutrinadores em suas conformações.

Já na segunda subseção, à luz da ideia do pluralismo jurídico, procuramos entender as formas de constituição do direito de laje nas comunidades e também as situações de conflitos em que ele pode estar inserido, seja em razão de problemas de ordem privada, seja de ordem pública, bem como compreender as formas comunitárias de resolução destes conflitos, buscando-se um panorama destas relações de regramentos e resoluções.

Por fim, na terceira subseção, percebida as relações e a troca desigual de juridicidade entre o direito oficial e o direito comunitário, realiza-se uma comparação dos diferenciais simbólicos e práticos entre o direito real de laje e o direito comunitário de laje, submergindo-se a centralidade da regularização fundiária no distanciamento de ambos os institutos.

3.1 A prática social da sobrelevação de laje

Para debater a sobrelevação, convém iniciar pela prática de autoconstrução de moradias no Brasil, uma vez que se trata de uma prática operante e que foi central para o barateamento do custo da força de trabalho no país, visto que o custo da moradia não se encontrava incluído nos salários, sobretudo no período desenvolvimentista, quando da instalação da indústria fordista nos países de capitalismo periféricos (MARICATO, 2015, p. 80). Assim, aliado às políticas públicas de provisão habitacional insuficientes e expulsão dos pobres através de políticas de reassentamento, as favelas e casas autoconstruídas em periferias tornam-se “alternativas habitacionais” (BONDUKI, 1994).

Entretanto, a prática autoconstrutiva permanece enquanto aspecto central durante a Globalização e, nesse contexto, apesar de “incluído no sistema produtivo capitalista, o trabalhador (parte da População Economicamente Ativa) é excluído do mercado residencial capitalista” (MARICATO, 2015, p. 80-81).

Nesse sentido, sobre as modernizações atuais em países periféricos, além das criações limitadas de empregos em razão de indústrias de alto coeficiente de capital, importante sublinhar que a agricultura também diminui seus efetivos, seja porque atrasada, seja porque ela se moderniza. Essa situação pode explicar o “êxodo rural e da urbanização terciária”, ao passo que “nas cidades dos países subdesenvolvidos, o mercado de trabalho deteriora-se e uma porcentagem elevada de pessoas não têm atividades nem rendas permanentes” (SANTOS, 2018, p. 37). Nesse contexto, importa notar:

A existência de uma massa de pessoas com salários muito baixos ou vivendo de atividades ocasionais, ao lado de uma minoria com rendas muito elevadas, cria na sociedade urbana uma divisão entre aqueles que podem ter acesso de maneira permanente a bens e serviços oferecidos e aqueles que, tendo as mesmas necessidades, não têm condição de satisfazê-las. Isso cria ao mesmo tempo diferenças quantitativas e qualitativas de consumo. Essas diferenças são a causa e o efeito da existência, ou seja, da criação ou da manutenção, nessas cidades, de dois circuitos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. (SANTOS, 2018, p. 37)

Portanto, as “alternativas de habitação, que incluem infraestrutura e serviços urbanos, demandadas pela maior parte da população, não são encontráveis nem no mercado, nem nas políticas públicas” (MARICATO, 2015, p. 81-82).

Neste cenário, é imperativo compreender a economia urbana e seus setores de produção e consumo na cidade capitalista periférica. Assim, ocorre que a cidade dos países subdesenvolvidos “não funciona como um aparelho maciço ou, dito de outro modo, como um bloco”, mas, ao contrário, no interior de um sistema urbano, já dependente de outros sistemas de nível superior, reconhece-se a existência de dois outros subsistemas, dois circuitos econômicos, quais sejam, o circuito inferior e o circuito superior (SANTOS, 2018, p. 38 e 39), nos quais se pode aferir a dependência do circuito inferior ao circuito superior (p. 39); bem como afirmar-se que a “diferença fundamental entre as atividades do circuito inferior e as do circuito superior está baseada nas diferenças de tecnologia e de organização” (SANTOS, 2018 p. 43). Nesse sentido, entende-se o direito comunitário de laje como fenômeno de produção de mercadorias no interior do circuito inferior, razão pela qual ele figura-se dependente do circuito superior, ainda que o nível dessa dependência possa variar.

Também, temos que o circuito superior utiliza-se de tecnologia importada e de alto nível, a chamada tecnologia “capital intensivo”, enquanto no circuito inferior a tecnologia é “trabalho intensivo”, sendo frequentemente “local ou localmente adaptada ou recriada” (SANTOS, 2018, p. 43). O circuito superior seria imitativo, enquanto o inferior “dispõe de um potencial de criação considerável” (SANTOS, 2018, p. 43). Ainda, em sede de circuito superior, “os capitais são comumente volumosos, em relação com a tecnologia utilizada. Ao contrário, no circuito inferior, as atividades ‘trabalho intensivo’ utilizam capitais reduzidos e podem dispensar organização burocrática.” (SANTOS, 2018, p. 45). Portanto, frisa-se que:

“No circuito superior, as manipulações dos preços supõem uma margem de lucro contabilizável por longos prazos. No circuito inferior, é o curto prazo que prevalece. A noção de lucro é diferente em cada um dos dois circuitos. No circuito superior, trata-se de acumular capitais indispensáveis à continuidade das atividades e à sua renovação em função de progressos técnicos. No circuito inferior, a acumulação de capital não constitui a primeira preocupação ou simplesmente não há essa preocupação” (SANTOS, 2018, p. 46).

Portanto, a maior preocupação da produção de moradias no circuito inferior não está relacionada à acumulação de capital, tampouco utiliza tecnologia de capital intensivo, mas trabalha diante de capitais reduzidos e recorre ao uso de “trabalho intensivo”.

Por fim, uma outra diferença fundamental entre ambos os circuitos diz respeito ao circuito inferior realizar sua integração localmente, quanto no circuito superior “as atividades realizadas localmente vão integrar-se numa outra cidade de nível superior, no país ou exterior” (SANTOS, 2018, p. 48). Assim, pode-se concluir que:

O exame das características de cada um dos dois circuitos evidencia uma oposição entre ambos. Em contrapartida, no interior de cada circuito, tecnologia, organização, porte da atividade, regime e volume de emprego, recurso ou não à publicidade etc. aparecem como elementos dotados de uma lógica interna. O circuito inferior encontra os elementos de sua articulação na cidade e sua região, enquanto o circuito superior vai ordinariamente buscar essa articulação fora da cidade e da sua região. (SANTOS, 2018, p. 48)

Nesta seara, temos uma situação na qual se estima que, em determinadas cidades, menos de 30% da população acessa a moradia através do mercado formal. Nesse contexto, até mesmo setores de renda entre 5 e 10 salários mínimos, a dita “classe média”, acessavam a moradia pelo mercado privado informal, ainda que isso tenha se alterado recentemente com programas como o Minha Casa Minha Vida (MARICATO, 2015, p. 80 e 81). Quanto a esse fenômeno, temos que:

O mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população que em algumas cidades não ultrapassa os 30%. É para ele que a gestão pública urbana orienta seus maiores esforços de manutenção e que a legislação é

elaborada: códigos de obras, leis de parcelamento do solo, legislação de zoneamento etc. **Quanto menor o mercado, maior a exclusão e a ilegalidade, maiores são os lucros especulativos, menor é a produtividade na indústria da construção.** (MARICATO, 2013, p. 119 e 120, grifo nosso).

Nesses termos, é imperioso entender o papel do Estado, que se apresenta como um “aliado do circuito moderno da economia nos países subdesenvolvidos”, na medida em que presta apoio às diversas formas de modernização tecnológica, dos mais variados aspectos (SANTOS, M. 2018, p. 161). Nesta seara, o apoio estatal é prestado, seja de maneira aberta ou oculta. De qualquer forma, este apoio na reestruturação produtiva conduz inevitavelmente ao aprofundamento da relação de dependência externas desses países, sem que haja ao menos contrapartida de melhoria na oferta de empregos ou no aumento do bem-estar (SANTOS, M. 2018, p. 161), tornando o aparelho burocrático do Estado um instrumento da economia moderna, ou seja, da economia estrangeira (SANTOS, 2018, p. 162). . Por conseguinte, nota-se que:

Entre as formas de apoio do Estado ao nascimento e ao desenvolvimento do circuito moderno, encontramos a proteção concedida à concentração e aos monopólios, financiamento direto ou indireto das grandes firmas através da construção de infra-estruturas caras, a formação profissional, a promoção das indústrias de base, os subsídios à produção e à exportação e todas as formas de acordos com as firmas dominantes da economia, tais como legislações fiscais discriminatórias, leis de investimentos e planos de desenvolvimento. Tudo isso certamente reduz a capacidade de investimento dos Estados nacionais nos setores que interessam diretamente à população. (SANTOS, M. 2018, p. 161 e 162).

Soma-se a isso uma série de práticas de investimento regressivo que atendem a diversos interesses. Pode-se ressaltar aqui, ao menos três linhas de orientação do investimentos públicos por parte do Estado, quais sejam, as orientadas por interesses do mercado imobiliário, movida pela valorização imobiliária; outra linha seria a do marketing urbano, movida pela visibilidade; e, por fim, aquela definida por relações clientelistas, movida por interesses eleitorais. Nestes termos, esta última “pode até implicar investimentos em áreas pobres, mas subverte uma orientação de investimento que poderia ser dada pelo planejamento urbano” (MARICATO, 2015, p. 81).

Igualmente, a especulação e a aquisição em larga escala de terras rurais “minam os direitos de posse e as possibilidades de subsistências locais”. Junto a condições climáticas adversas, a migração às cidades é impulsionada. Nas áreas urbanas não há terra e moradias adequadas, sobretudo aos pobres. Estas pessoas passam a viver em “assentamentos e moradias marcados por arranjos inseguros de posse”. Em suma, estes são os mecanismos que combinados

promovem “a expansão de um vasto terreno urbano marcado pela ambiguidade e insegurança da posse”, uma urbanização sem crescimento econômico (ROLNIK, 2015, p.166).

Contudo, se devido ao civilismo liberal o crescimento urbano rápido se deu em grande medida em condições de *laissez faire*, naquelas cidade brasileiras e latino-americanas onde houve **alguma intervenção estatal significativa por meio de planos, zoneamentos e leis urbanísticas, criou-se um tradição - ainda que incipiente - de planejamento tecnocrático**, geralmente baseado em regras urbanísticas elitistas que desconsideram as realidades socioeconômicas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades. [...] **Assim, ainda que possa ser ineficiente quanto aos objetivos urbanísticos nominalmente declarados, essa tradição de planejamento tecnocrático tem sido extremamente eficaz para a renovação dos ganhos do capital imobiliário, notadamente do capital especulativo**, e, por conseguinte, para a determinação do lugar dos pobres na cidade (FERNANDES, 2006, p. 9, grifos nossos)

Assim, utilizando-se de técnicas como “a construção da transitoriedade permanente”, bem como do “estigma territorial” (ROLNIK, 2015, p. 167), temos que:

Na fase financeirizada e rentista do capital, as terras apropriadas sob regimes de posse que não a propriedade individual titulada e registrada, no campo e nas cidades, passam a funcionar como uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro em sua fome incessante de novas garantias para seus ativos. Assim, de *locus* de um exército industrial de reserva, as favelas do mundo convertem-se em novas reservas de terra para extração de renda, sob a hegemonia do complexo imobiliário-financeiro (ROLNIK, 2015, P. 166 e 167)

Dessa forma, o Estado, ao proteger o setor moderno da economia, paga um preço político, na medida em que opera-se uma redução do poder decisório do próprio Estado e, por isso, uma redução de suas atribuições e papéis, sobretudo porque “tem que conceder cada vez mais recursos para responder a uma modernização cumulativa” (SANTOS, 2018, p. 162). Consequentemente, o Estado torna-se cada vez menos independente (SANTOS, 2018, p. 162) em um cenário em que a indústria é “chamada a produzir para as camadas privilegiadas da sociedade urbana” e ao passo que a produção passa a ter condições de comandar o consumo (SANTOS, 2018, p. 81).

Nesse sentido, temos que é no plano do consumo que reside uma das diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, pois enquanto naqueles os consumidores possuem acesso a todos os bens produzidos, nesses o consumo dos bens é um “privilegio das classes mais favorecidas.” (SANTOS, M. 2018, p. 50). Desse modo, as classes intermediárias, ainda que tenham uma tendência de “se alinhar com certos consumos de classes ricas”, sendo uma parte das rendas dessas camadas sociais ser destinada a consumos de prestígio, “são frequentemente obrigadas a recorrer ao circuito inferior para outros consumos, geralmente

consumos correntes”, como, por exemplo, os de produtos alimentícios e as possibilidades de crédito direito e pessoal (SANTOS, M. 2018, p. 51).

Nesse sentido, em um contexto em que a produção é voltada às classes privilegiadas ao mesmo tempo em que comanda o consumo, o consumo de bens torna-se um privilégio das classes mais favorecidas, lógica na qual se insere também a produção e o consumo de moradias no Brasil.

Não é ocasional que, só muito recentemente, pela “primeira vez na história do Brasil, o governo federal reservou subsídios em volume significativo, para que as camadas de mais baixa renda não ficassem de fora da produção habitacional”. Ao mesmo tempo, “como moradia é uma mercadoria especial (porque é vinculada à terra, uma condição não reproduzível), os subsídios incidiram no aumento do preço da terra” (MARICATO, 2015, p. 39).

Portanto, em razão da falta de opção para inserção nas estruturas de moradias legais, advinda inacessibilidade da aquisição do direito de propriedade, a necessidade de inclusão no espaço urbano forçou “inventividade dos moradores de favelas”, os quais passaram a construir “arranjos sociais que lhes possibilitam participar de uma estrutura de circulação de riquezas que embora inoficial, articula suas vidas cotidianas, diante da ausência do Estado [...]” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 183), revelando-se um âmbito próprio, ainda que dependente, de produção e consumo de moradias no interior do circuito econômico inferior.

Nesse contexto, pode-se perceber a formação de um mercado imobiliário interno próprio e maneiras diferenciadas de acesso a serviços públicos. Desse modo, o mercado imobiliário local vai além da perspectiva de superfície ou solo, comportando figuras como o “direito de laje”, a qual contribui para a verticalização das moradias, concedendo considerável impulso para as transações imobiliárias, ainda que não se assegure a titularidade da propriedade, “o que comumente oferece situações de insegurança e de conflito, uma vez que tais moradias não são reconhecidas pelo direito oficial brasileiro” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 183).

Nas comunidades de favelas registra-se um hábito, de alguma forma generalizado, de o ocupante ceder a utilização da laje de sua moradia a um terceiro, permitindo que esse terceiro construa para si nova moradia. A laje é o espaço plano situado na parte superior da habitação. Cria-se, dessa maneira, informalmente um “direito de laje”. Vale observar que esse direito de laje corresponde ao que no direito suíço se chama de sobrelevação, que resulta da faculdade que, no direito de superfície, o concessionário tem de construir sobre a sua propriedade superficiária. É uma consequência da criatividade do favelado. (LIRA, 2015, p. 683)

Já acerca de suas características, para Corrêa (2008), o direito de laje se tratava, antes mesmo da Lei 13.465/17, de “uma nova categoria jurídica aplicada à busca de moradia e à aquisição dela” (p. 1). Em referido trabalho sobre a prática do direito de laje, especificamente realizado na Favela de Rio das Pedras, Rio de Janeiro, tem-se como usual e transparente o processo de compra de moradias a partir do “direito de laje”, sendo fenômeno aceito na comunidade em questão e que teria apoiado a socialização do crescimento vertical na favela. (CORRÊA, 2008, p. 8)

Curiosamente, o direito de laje “se origina justamente de uma interpretação feita com o objetivo de conceder uma roupagem jurídica aos arranjos praticados pelos moradores de favelas, para viabilizar seu acesso à moradia” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 180) e que, em alguma medida, produz efeitos jurídicos específicos na ordem oficial.

Nessa seara, importante frisar que esse “direito” de sobrelevação de laje é admitido entre as partes. Ainda, por vezes, o contrato que o estipula ocorre “em situações especiais”, como no caso em que se opera negócio no qual há a venda de direito de sobrelevar em construção-base ainda não constituída, quer dizer, o “futuro morador primitivo do terreno de superfície, vender sua “laje”, sem ter construído sua casa, ou seja, sem a “laje” estar feita” (CORRÊA, 2008, p. 11 e 12), sendo comum o uso do valor da venda da laje para a construção da construção-base. (CORRÊA, 2008, p. 1).

Portanto, se uma das consequências provenientes do direito de laje “seria a pluralidade de construções de unidades autônomas, edificadas sobre a laje do morador primitivo”, dela decorrem situações como a constituição de quitinetes, “que podem ser vendidas ou alugadas”, tratando-se, portanto, de “uma forma de especulação” e de um “significativa circulação de capital nas comunidades” (CORRÊA, 2008, p. 12). Assim, pode-se adicionar que “a verticalização de moradias através do “Direito de Laje” se apresenta também como fonte de rendimentos de aluguel” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 185).

Acerca da autonomia, traço fundamental do direito de laje, tem-se que “da mesma forma que a moradia inicial, a nova habitação construída na laje **pode ser transferida a outrem**. Todas essas operações se processam informalmente” (LIRA, 2015, p. 683).

Também pode-se afirmar que o processo de verticalização ocorrido nas favelas de grandes centros urbanos “cresce consideravelmente a partir da década de oitenta”, possibilitados pela introdução de construções em alvenaria (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 185), realizando-se como meio para a realização do direito à moradia. (CORRÊA; MENEZES,

2016, p. 184). Ainda, cumpre ressaltar que o “direito de laje” seria considerado uma forma “sui generis” de moradia (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 184), o qual não encontraria “respaldo jurídico no direito brasileiro” e que, além de “informal é atípico” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 186), o que é questionável quando, conforme faremos adiante, enfrentamos o fato de que os direitos reais, embora *numerus clausus*, não requerem tipicidade específica, ao mesmo tempo que, mais amplamente, o ordenamento jurídico brasileiro não se resume ao direito real.

Assim, para efeitos de definição do conceito de direito informal, podemos dizer se tratar da “regra, o conjunto de regras, ou instrumentos que nascem espontaneamente nas comunidades, independentemente de qualquer participação do Estado” (LIRA, 2015, p. 683). Nesse contexto, o direito informal existiria sobretudo nas comunidades faveladas (LIRA, 2015, p. 683).

Enfatiza-se que o direito de laje se atualiza sempre que “um morador primitivo vende à outra pessoa o ‘direito’ de construir moradia sobre a laje de sua casa”, sendo um direito que opera extrajudicialmente (como em vários negócios “formais”, até mesmo de direitos reais), “mas é admitido como regulador entre as partes”, em outras palavras, um “contrato”. (CORRÊA, 2008, p. 1). Embora posto nestes termos de oposição, é importante notar não existir oposição, nem mesmo paradoxo entre operar “extrajudicialmente” e ser regulador entre as partes. Ao contrário, o direito privado majoritariamente assim o é constituído.

Desse modo, a ocorrência do Direito de Laje pode assumir diversas formas, ainda que a mais recorrente seja a hipótese em que o “morador de uma habitação térrea vende a outra pessoa o “direito” de construir sobre a laje de sua casa” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 184), ou seja, através da venda, por parte do proprietário de uma construção-base, de seu espaço aéreo. Ainda, uma forma variante de manifestação seria a venda de espaço aéreo futuro, sem que haja ou esteja pronta a construção-base (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 184), e, portanto, somente existindo uma relação jurídica local de posse entre o vendedor da laje e o terreno. Neste contexto, o Direito de Laje:

[...] concede nova versão à arquitetura da favela, configurando moradias verticais, como pequenos edifícios, pois o morador que construiu sua casa sobre uma laje pode vender a laje de cobertura de sua casa a outro comprador, o que caracteriza mais uma modalidade de transação envolvendo o “Direito de Laje” do comprador, que assim tem acesso a sua moradia. Outra modalidade em que se faz presente o “Direito de Laje” ocorre quando o comprador de uma casa construída na superfície compromete-se a construir um prédio com alguns andares [...] destinadas à locação de unidades superpostas para moradia de terceiros, exceto uma delas, que é destinada à

moradia do vendedor da casa primitiva (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 184-185)

Ainda, interessante notar que ao morador de uma “laje”, ou seja, ao lajeário, existe a possibilidade de venda da laje de sua cobertura, de modo a contribuir para a verticalização e as feições arquitetônicas das habitações ditas faveladas, é dizer, desses bairros de ocupações irregulares (CORRÊA, 2008, p.1). Nesses termos, no âmbito do direito oficial, a lei que introduz o Direito Real de Laje ao Código Civil trouxe regulações no sentido de permitir a possibilidade de constituição de sucessivas lajes, através de certos requisitos (RIZZARDO, 2021a).

Enfim, para as autoras Cláudia Corrêa e Juliana Menezes (2016), o direito de laje se trataria de uma “categoria imobiliária comum em favelas, de maneira especial nas favelas cariocas”. Esta categoria “traduz a **apropriação** de um bem imóvel em posição verticalizada”, para a qual não teria previsão no ordenamento jurídico pátrio, pois decorre da plena ocupação horizontal de moradias primitivas, constituídas sobre o solo, na superfície terrestre” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 184).

Aqui, percebemos que a ideia de uma categoria imobiliária para um fenômeno de apropriação é vinculada a uma ausência de previsão legislativa desta forma de apropriação. Isto pode significar que o direito de laje não-oficial possui características, a nível local, de uma propriedade plena e individual, mas também permanente e restrita ao espaço da laje, ocorrendo, por isso, a impossibilidade de entender ou conceber a sua apropriação por outros institutos jurídicos, como o condomínio, pois neste se constituiria a fração ideal, ou como direito de superfície, pois esta propriedade constituiria uma “propriedade resolúvel”. Por outro lado, também pode significar, em alguma medida, desatenção em relação a outros institutos jurídicos já consolidados, até mesmo por inaplicabilidade prática em relação ao fenômeno do direito de laje, sobretudo em vista do direito oficial pressupor a necessidade de regularidade fundiária.

De qualquer maneira, em razão de “ausência de reconhecimento jurídico-estatal dessa forma de ocupação familiar e de políticas públicas destinadas à aquisição da casa própria pelas camadas pobres” (CORRÊA, 2008, p. 1), verifica-se também a existência de “formas particulares de administração desses conflitos na própria comunidade” (CORRÊA, 2008, p. 1).

Dessa forma, mais que expor a existência de uma categoria informal chamada “direito de laje” enquanto possibilidade de acesso à moradia, bem como as formas como se constitui, também há a dimensão da administração dos conflitos relativos ao mercado de comercialização da “laje” (CORRÊA, 2008, p. 4).

Nesse sentido, no trabalho realizado na favela de Rio das Pedras, no Rio de Janeiro, nota-se a peculiar situação na qual a Associação de Moradores local atua como um órgão encarregado da solução de relações conflituosas, assumindo boa parte da mediação dos conflitos que envolve o "direito de laje" (CORRÊA, 2008, p. 4).

O que se coloca em evidência é que o “direito de propriedade posto, não se revela suficiente para abrigar as realidades que permitem a apropriação de tudo o que é possível se apropriar, ou de ser apropriado pelos homens” (CORRÊA, 2008, p. 7), sendo referida lógica operante, sobretudo, nos direitos reais. Ao mesmo tempo, convém dizer que não é porque “algo existe” que deve ser apropriado, sobretudo em um paradigma de função social da propriedade, que impõe limites urbanísticos ambientais, logísticas, de bem-estar e de segurança.

De qualquer forma, esses limites relativos à apropriação se devem, em parte, porque, em relação à propriedade imobiliária urbana, “nunca houve reforma do paradigma liberal clássico, ou seja, ainda se aplica de maneira dominante o paradigma tradicional dos direitos individuais da propriedade vista quase tão-somente como uma mercadoria” (FERNANDES, 2006, p. 14). Nesse sentido, esse tipo de propriedade teria um conteúdo econômico “predeterminado pelo interesse individual do proprietário, sendo o escopo de ação do poder público extremamente limitado e com pouquíssimas considerações de valores ambientais e sociais” (FERNANDES, 2006, p. 14).

Por outro lado, quando se fala em direitos reais, temos que se trata de instrumento destinado a produzir efeitos *erga omnes*, ou seja, a operar contra toda a coletividade. Nesse contexto, um direito real não pode ser juridicamente reconhecido “se não houver prévia norma que sobre ele faça previsão. Portanto, inseridos em regime de ordem pública, os direitos reais são *numerus clausus*, de enumeração taxativa, localizados no rol pormenorizado do art. 1225 do Código Civil e em leis especiais diversas, [...]” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 41).

Nesse sentido, “não respeitado o modelo jurídico legal, o negócio jurídico realizado se limitará a produzir eficácia obrigacional” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 41). Mas ao mesmo tempo, cumpre realizar a distinção entre taxatividade e tipicidade, porquanto:

Se é certo que os direitos reais se submetem à taxatividade, o mesmo não se diga da tipicidade. Cuida-se de conceitos próximos, eventualmente complementares, porém inconfundíveis. A taxatividade imputa ao legislador o monopólio da edificação de direitos reais. Por sua vez, a tipicidade, como se infere do próprio vocábulo, delimita o conteúdo de cada tipo de direito real (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 43).

Nesse contexto, caso fosse adotado o princípio da tipicidade, “não seria autorizada aos particulares a modelação dos direitos reais no âmbito deferido pelo ordenamento. Seríamos reféns das situações jurídicas reais expressas na lei.” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 43).

Apesar de cotidianamente utilizarmos a acepção tipicidade como sinônimo de *numerus clausus*, revela perceber que a tipicidade é uma técnica genérica que não admite a formulação de determinações genéricas e cláusulas gerais e, portanto, fornece uma regulamentação. Ou seja, se houvesse tipicidade, não existiria qualquer espaço para a autonomia privada inovar dentro dos direitos reais forjados pela norma. O fato de existirem direitos reais típicos no rol do art. 1221 certamente impede a criação de novos direitos reais, mas não elimina a possibilidade de modelação expansiva dos direitos reais já existentes. (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 43)

No sentido de uma modelação expansiva dos direitos reais, temos fenômenos como os shopping centers, os flats, as práticas de time sharing e de multipropriedade (reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), bem como os clubes de campo, por exemplo (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 43).

Desse modo, acerca do Direito Real de Laje, temos que ele se trata de uma figura taxativa que “homenageia-se, a toda evidência, o princípio da taxatividade dos direitos reais, na medida em que a laje mereceu expressa referência legal” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 43). Isso não quer dizer que outros institutos de direitos reais deixem de operar sobre situações de laje, podendo existir lajes que compartilham espaços ideais e, portanto, se coadunariam mais fortemente com o condomínio. Também temos que permanece no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de estabelecimento de direito de superfície em situações de laje.

Assim, quando compreendida a diferença entre *numerus clausus* (taxatividade) e tipicidade, essas situações encaminham ao fato de que a laje já poderia ser regulada através de outros direitos reais. Isso leva a crer, primeiramente, que o direito real de laje se trata de uma regulação mais ou menos específica, no campo do direito real, voltado ao fenômeno social “sobrelevação”, que reforça aspectos mais ligados à propriedade plena e individual, mas que, especificamente, afasta-se do princípio da acessão.

Essas conclusões nos levam, em um segundo momento, a perceber que o problema da prática social da sobrelevação nas favelas brasileiras é um problema, sobretudo, fundiário, pois as irregularidades da laje não estavam em falta de “tipificação”, ou, mais tecnicamente, falta de previsão taxativa (*numerus clausus*) em um direito real, mas nas situações de informalidades do acesso à terra. Nesse sentido, importante notar que:

A ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado precede a lei/norma jurídica. Esta é aplicada de forma arbitrária. A ilegalidade é tolerada porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo. Tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizadas para assegurar manutenção de privilégios. Regulação exagerada convive com total *laissez faire* em diferentes áreas de uma mesma cidade. (MARICATO, 2013, p. 83)

Atentemo-nos que para Corrêa (2008), sobre as formas de apropriação de propriedade que a lei desconsiderava à época, teríamos como exemplo o “direito de laje”, o qual não seria amparado em lei ou jurisprudência, tratando-se de “categoria envolvida na comercialização de espaço para moradia”, a qual estaria acima da superfície e seria meio “indispensável à sobrevivência da população, de seus familiares e da participação na comunidade local.” (CORRÊA, 2008, p. 8). Por isso, no contexto em que foi aprovado o Estatuto da Cidade, com a aprovação de instrumentos como o Direito de Superfície, ressalta-se que:

[...] há que se enfrentar o mito muito forte de que existe na ordem jurídica brasileira um conceito único e universal abstrato a-histórico, quase natural de propriedade. A verdade é que a ordem jurídica brasileira já avançou enormemente no sentido de reformar as várias formas de propriedade: existem muitos direitos de propriedade e existem muitas formas de propriedade: existem muitos direitos de propriedade e existem muitas formas de propriedade (propriedade móvel, imóvel, rural, urbana, pública, privada, estética, intelectual, financeira), sendo distintas as relações sociopolíticas que se dão em torno desses direitos diferentes. A regulamentação jurídica desses diferentes direitos de propriedade é extremamente diferenciada no Brasil (FERNANDES, 2006, p. 13 e 14).

Nesse sentido, podemos notar que, ao mesmo tempo que já existia o Direito de Superfície, é somente através do Enunciado nº 568 da VI Jornada de Direito Civil, do Conselho de Justiça Federal, realizada em março de 2013, que se pacifica e institucionaliza o entendimento de que ele incluía a possibilidade de sobrelevação, demonstrando a dinâmica sociológica do direito, apartada de ideais de abstração. Em contrapartida, isso não significa dizer que não existissem direitos, fora do campo dos direitos reais, que envolvessem e regulassem o direito de laje.

Farias e Rosenvald (2017) entendiam já ser possível o exercício do direito de laje, ao passo que consideravam faltar uma “disciplina legal, com vistas a engendrar uma proteção mais avançada, inclusive sob o ponto de vista registral” (p. 604). Em nota, observam que, em edições do curso, anteriores à legislação do Direito Real de Laje, defendiam como ausente “previsão normativa dessa interessante figura”, mas que “o Enunciado no 568 da Jornada de Direito Civil já admitia a sobrelevação” enquanto Direito de Superfície. (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 604)

Em suma, o que se pode depreender, é que os autores desconsideram o Direito de Superfície enquanto uma previsão normativa que contém e disciplina um Direito de Laje, mas que ao mesmo tempo possibilita seu exercício. Isso se deve, provavelmente, em função de seu caráter inespecífico, mesmo que referido instituto não contrarie a dimensão mais básica do fenômeno social, qual seja, a sobrelevação. Nesse sentido, os autores parecem idealmente determinar que o instituto vocacionado para o disciplinamento legal se trata do então legislado direito real de laje.

Existe uma série de fatores que podem explicar essa aproximação. Talvez em razão do direito local de laje, a nível local, na comunidade e nas Associações, ser expresso em termos sociológicos muito próximos a uma propriedade real plena clássica. Isso pode ser demonstrado pelo fato do moradores da favela estudada por Alex Magalhães (2009) terem “consciência de que o que entendem por “proprietário”, para sua economia interna, não é o mesmo que entende o Estado, ou os não-moradores de favela”, mesmo frente à “percepção de que existem critérios diferenciados para cada um dos casos, isto é, de que há regras, instituições, procedimentos e obrigações que são vigentes apenas fora da favela, não dentro, e vice-versa” (MAGALHÃES, 2009, p. 93), ainda existe um status análogo entre as duas formas de “propriedade”.

Também há a possibilidade de esta classificação, consciente ou inconscientemente, estar ligada a uma concepção mais antiga de propriedade, que não reconhece os limites ao seu exercício como seu constitutivo em si, tendendo a desclassificar formas variantes de propriedade, como o próprio Direito de Superfície, que contraria princípios como *superficies solo cedit* e em que há a propriedade resolúvel do “proprietário superficiário” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 592).

De qualquer forma, temos que a propriedade superficiária trata-se de um “direito real imobiliário temporário e autônomo de fazer ou de manter construção ou plantação em solo alheio, conferindo ao titular (superficiário) a propriedade resolúvel da construção ou plantação, separada da propriedade do solo” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 590).

Nesse sentido, a regra de *superficies solo cedit*, “estampada no art. 1.255 do Código Civil” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 592), que diz que “aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções: se procedeu de boa-fé, terá direito à indenização” (BRASIL, 2002), não se aplicará no Direito de Superfície (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 592).

Essa regra cederá no modelo do direito de superfície, pois haverá a suspensão temporária dos efeitos da acessão, à medida que a propriedade da construção ou plantação efetivada em solo alheio será daquele que a realizou, permanecendo a propriedade do solo com o seu proprietário. De uma certa forma seguimos a lição enraizada na cultura germânica, pela qual se valoriza o "trabalho de quem constrói ou planta em detrimento do proprietário do solo". (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 592).

Portanto, a superfície diz respeito a “um fenômeno de superposição de duas propriedades distintas”, operando-se uma bipolarização da propriedade na qual “o superficiário e o proprietário do solo atuam em esferas distintas” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 592). Nesses termos, “o superficiário adquire a propriedade resolúvel das acessões (construções e plantações)”, enquanto o proprietário fundeiro “mantém a titularidade sobre o solo”. Assim, ao contrário da dogmática dos direitos reais tradicionais de fruição (v. g., enfiteuse, usufruto), não há um desdobramento dos poderes dominiais e sim a criação de duas propriedades autônomas” (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 592).

Por fim, em razão de uma urbanização baseada em baixos salários e da exclusão da parcela trabalhadora do acesso ao mercado residencial formal, temos a formação no direito comunitário do instituto do direito de laje, essa manifestação específica de prática autoconstrutiva.

A produção de moradias voltadas às classes privilegiadas acabou por fortalecer a produção de moradias no circuito econômico inferior, as quais, por vezes, constituem-se práticas construtivas informais. Em um esforço de formalização, em diversos momentos, institutos como o direito de sobrelevação ou o direito de superfície foram defendidos como possibilidades regulatórias. Entretanto, a regularização de formatos construtivos específicos torna-se incapaz de solucionar situações nas quais a produção da ilegalidade advém, antes, da própria condição fundiária.

Nesse sentido, conforme trabalhado subseção seguinte, torna-se necessário um entendimento mais completo do universo do direito de laje enquanto um direito comunitário não-oficial relativamente autônomo, próprio de um circuito econômico específico. Também necessário um estudo acerca das formas de administração deste universo ao qual ele está incluído.

3.2 A constituição do direito de laje e as formas de administração de conflitos

Em termos de constituição e de administração de conflitos, o direito de laje diz respeito a “**uma prática** resultante da **necessidade de institucionalizar arranjos** que empreendam segurança para as formas de morar, oriundas da autoconstrução” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 184, grifos nossos). Nesse sentido, “foram as próprias práticas que consolidaram regras socializadas na favela que ditaram as maneiras de como construir e como negociar” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 184). Assim, o direito de laje não pode ser encarado simplesmente como uma prática de sobrelevação, mas toda uma série de regras socializadas, as quais dizem respeito, para além dos aspectos de regramento dessa forma de moradia, aos seus aspectos constitutivos e aos procedimentos registrais locais.

Portanto, há muitas modalidades em que se manifesta o direito de laje, seja na venda de laje existente, seja a venda de uma laje que ainda não foi constituída, seja a construção, pelo proprietário da construção-base, de várias unidades autônomas sobrelevadas, tanto para alugar quanto para a venda; ou até mesmo a constituição sucessiva de lajes pelos respectivos lajeários. Dessa forma, inequívoca a contribuição do direito de laje “para a vitalidade do mercado imobiliário local, cujas transações “contratuais” de compra e venda ou de locação ficam legitimadas na favela, pois atendem à demanda por moradia e, de certo modo, permitem a realização do direito de acesso à moradia”, embora o entendimento de que tais relações “permaneçam à margem do enquadramento legal posto” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 185).

Para Lira, (2015), enquanto o Direito formal é o conjunto de regras emanadas do Estado, dos seus três poderes, ou seja, do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, em se cuidando da administração direta (p. 671), o Direito informal seria aquela regra, conjunto de regras, ou instrumentos nascidos espontaneamente da sociedade, sem a participação do Estado (LIRA, 2015, p. 671).

Para Boaventura de Sousa Santos (1980), existe situação de **pluralismo jurídico** “sempre que no mesmo espaço geopolítico vigoram (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica” (p. 107). Nestes termos, a situação de pluralidade jurídica, no caso de Pasárgada, nome fictício da favela carioca do Jacarezinho, na qual operou estudo sociológico sobre suas estruturas jurídicas internas, advém “da conformação específica do conflito de classes numa área determinada da reprodução social - neste caso, a habitação” (SANTOS, B., 1980, p. 107). Nesse contexto, a favela seria “um espaço territorial, cuja relativa autonomia decorre, entre outros fatores, da ilegalidade coletiva da habitação à luz do direito oficial brasileiro” (SANTOS, B., 1980, p. 108).

Portanto, compartilhamos que a grande utilidade do conceito da teoria da pluralidade jurídica, reside, inicialmente, nos esforços de “compreensão da concretude das relações jurídicas estabelecidas, tanto no caso das favelas, como de outras regiões ou campos sociais”. Nesse sentido, há, efetivamente, um esforço na liberação das “amarras teóricas, representadas pelas perspectivas formalistas ou, ainda, etnocêntricas, ambas de especial (e negativa) influência, no âmbito do pensamento jurídico” (MAGALHÃES, 2010, p. 541 e 542).

Assim, compartilha-se a ideia de que a teoria da pluralidade, em se incorporando certos cuidados epistemológicos, constituiu-se uma teoria bastante fértil, sobretudo, procedendo-se de modo a evitar “pré-noções ou determinismos ideológicos, que conduzam a um maniqueísmo, em relação ao Estado, ou a uma apologia do Direito comunitário e/ou a uma visão mecanicista das relações de dominação”; bem como à distinção do “debate a respeito do *ser*, em relação ao debate a respeito do *dever ser*, dos sistemas jurídicos” (MAGALHÃES, 2010, p. 542) e, mais especificamente, evitar-se a confusão entre o *dever ser* social e o *dever ser* jurídico. Ao mesmo tempo, nota-se diversas transformações, tanto na ordem jurídica brasileira, quanto nas próprias favelas, quando comparado ao contexto que trabalho Boaventura nos anos 70. Nesses termos, a questão da “exclusão jurídica oficial” revela-se um ponto a ser rediscutido e recolocado. (MAGALHÃES, 2010, p. 544)

Portanto, a perspectiva da teoria da pluralidade como referencial “**não implica abandonarmos a reflexão sobre as relações jurídicas existentes**, num espaço social como as favelas, feita do ângulo do Direito estatal” (MAGALHÃES, 2010, p. 544). Ao contrário, ainda que as relações do direito não-oficiais possam e devam ser interpretadas a partir de noções de direito consuetudinário, “isso, de forma alguma, excluiria o reconhecimento de que a matéria sob análise é recepcionável juridicamente, no âmbito do Direito positivado nas leis” (MAGALHÃES, 2010, p. 544).

Assim, para Ricardo Pereira Lira (2015), o Poder público não teria capacidade de, nas favelas, impor suas regras, ou seja, de fazer prevalecer o direito por ele criado (p. 683). Vincula-se a ideia de que mais que uma “suspensão jurídica” do direito formal, o direito formal “jamais imperou nessas áreas”, no sentido que as “regras comportamentais vinculantes, obrigatórias, nessas áreas nascem espontaneamente, surgem da capacidade criadora dos seres a elas submetidas” (LIRA, 2015, p. 683 e 684).

Ao mesmo tempo, ao se referir às novas políticas de regularização fundiária focadas na titulação, Paulo Sérgio Ferreira Filho (2018) referiu que uma das marcas das periferias, “além

do empreendedorismo”, era a informalidade das atividades econômicas. Nesse sentido, entendia-se que “a população labora, produz e consome em um sistema extralegal, submetendo-se às próprias regras (normas sociais), **completamente distante** da regulação estatal”, sendo a informalidade “extremamente prejudicial ao desenvolvimento econômico dos países, pois, ao viverem à margem da lei, os trabalhadores e empreendedores informais ficam limitados a seus próprios sistemas extralegais”, o que retiraria “a possibilidade de expansão e crescimento de tais negócios por intermédio de contatos com outras comunidades e com o próprio setor formal” (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1454, grifo nosso).

Entretanto, as ordens jurídicas estatal e comunitária “encontram-se em um contínuo e conflituoso processo de diálogo”, através do qual se estabelecem diferentes formas em que uma é condicionada pela outra (MAGALHÃES, 2010, p. 551). No que diz respeito a essas formas, temos, por exemplo, o fenômeno no qual as instituições, procedimentos e rituais são adotados nos locais favelas, constituídos através da incorporação de elementos provenientes da ordem jurídica estatal (MAGALHÃES, 2010, p. 551).

Nesse sentido, nota-se em referido processo uma manifestação particular de conflito social mais amplo, característico de sociedades capitalistas periféricas, na medida em que “tratar dessas ordens jurídicas constitui nada mais do que um ângulo para tratar de como se constitui a ordem social, como um todo” (MAGALHÃES, 2010, p. 551). Portanto, não se está diante de “duas ordens estanques, isoladas entre si”, perspectiva que representaria “uma perspectiva dualista, a respeito do objeto estudado” (MAGALHÃES, 2010, p. 551). Assim, ao dispor sobre o uso metodológico do conceito de “dualismo”, aplicados aos setores econômicos em países periféricos, Milton Santos (2018), refere que:

Sem dúvida, reconhecemos que o termo “dualismo” [...] tornou-se muito cômodo para designar a contemporaneidade de diversas formas de produção, mas também de distribuição e de consumo, nos países subdesenvolvidos. O único inconveniente da designação é que ela está muito carregada de fórmulas e de soluções fundadas sobre a própria ideia de uma dicotomia ou de uma fragmentação da economia urbana [...]. Essa abordagem frequentemente acarreta como consequência um tratamento para cada um dos setores pretensamente separados da economia urbana, como, por exemplo, a solução da casa popular ou outras soluções puramente “urbanas” para os problemas que ultrapassam o nível da cidade para se situar no nível do sistema nacional e internacional (p. 56).

Assim, o não reconhecimento de efeitos jurídicos nas regiões faveladas trabalhar no reforço de obstáculos objetivos ao exercício pleno dos direitos de moradores de favelas, sobretudo visões nas quais as favelas são ligadas à ideia de anomia. A desqualificação jurídica

de determinados fatos e relações configura-se, na verdade, um forte mecanismo de dominação, que opera, especialmente, nas sociedades latino-americanas (MAGALHÃES, 2010, p. 547).

Ao mesmo tempo, é necessário rejeitar uma perspectiva de “dualismo urbano” quando da análise da economia de países subdesenvolvidos, em razão de que, da mesma forma que no conjunto de um país, a oposição e o antagonismo das situações de desenvolvimento são resultantes de um mesmo encadeamento de causas. Nesses termos, “a existência de dois circuitos na economia das cidades é resultado de um mesmo grupo de fatores que, com a preocupação de simplificar, chamamos de modernização tecnológica” (SANTOS, M., 2018, p. 56). Portanto, conclui-se pela inexistência de dualismo, uma vez que ambos os circuitos possuem “a mesma origem, o mesmo conjunto de causas e são interligados”. Entretanto, embora aparentemente independente, é necessário precisar que o circuito inferior aparece como dependente do circuito superior (SANTOS, M., 2018, p 56).

Desse modo, se a existência de dois circuitos econômicos urbanos não leva a uma relação entre eles marcada pelo dualismo, em que as duas categorias estariam em conflito (SANTOS, M, 2018), analogamente, em relação à existência dos direitos estatal e comunitário, no contexto de modernização tecnológica, parece não se encaminhar a uma situação de dualismo, mas a uma situação de polaridade, na qual os polos possuem origem no mesmo processo histórico, o que, evidentemente, não exclui situações de conflituosidade e subordinação (MAGALHÃES, 2010).

Tomada nessa acepção, o fato de se recusar o dualismo metodológico não é o mesmo que negar reconhecimento da situação de subordinação à qual as coletividades favelizadas são submetidas, uma vez que as relações de comunicação e os fluxos entre ambas as ordens revelam-se extremamente desigual (MAGALHÃES, 2010, p. 551). Desse modo, a recusa em relação a uma perspectiva dualista “significa, diversamente, não recorrermos à noção de *exclusão* como ferramenta explicativa dos processos sob análise [...] uma vez que nossa interpretação caminha na perspectiva da *integração subordinada*” (MAGALHÃES, 2010, p. 551, grifo nosso).

Concomitantemente, a crítica ao dualismo também diz respeito à recusa de uma abordagem moral no tocante às duas ordens jurídicas, que operaria através de uma visão que “promoveria a associação intrínseca de virtudes positivas (democráticas, liberais e/ou emancipatórias) a uma delas e negativas (autoritária, opressiva, excludente), à outra, ou vice-versa”. Assim, vale dizer que falar de uma ordem jurídica comunitária, própria da favela, não assume significância de superioridade democrática ou de virtudes, quando comparada à ordem

estatal (MAGALHÃES, 2010, p. 552). Nesse mesmo aspecto, não foram encontradas, por exemplo, “evidências de que a normatividade, presente no caso das favelas estudadas, caracterize-se por traços marcantes de valores democráticos e cidadãos, que seriam estruturantes, no ordenamento estatal pós-1988” (MAGALHÃES, 2010, p. 562).

Nesse sentido, o que se pode perceber são uma série de relações bastante mais complexas, nas quais as favelas e suas variantes “têm em comum o fato de constituírem zonas de indeterminação entre legal/ilegal, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado” (ROLNIK, 2015, p. 174). Essas indeterminações são, na verdade, mecanismos pelos quais se solidifica uma situação de permanente transitoriedade, um ambiente de vulnerabilidade que transforma a terra em um vasto território de reserva, passível de ser capturado pelo mercado no momento certo (ROLNIK, 2015, p. 174).

Pode-se afirmar, com maior rigor, que estamos diante de uma juridificação híbrida, isto é, o Direito comunitário, a que aqui nos referimos, representa não uma “outra” ordem, inteiramente diversa e apartada da estatal [...] ou, ainda, de uma ordem necessariamente em déficit, perante a estatal, mas de uma ordem jurídica construída no embate, no diálogo e na contradição com aquela posta pelo Estado. (MAGALHÃES, 2010, p. 551)

Assim, importante voltarmos-nos ao exercício de reconhecimento das implicações jurídicas atuais “que independem de mudanças legislativas necessárias, ou daquilo que as políticas de regularização possam acrescentar”, ou seja, o **exercício das possibilidades de desdobramentos legais** dos negócios e os procedimentos, adotados nas favelas, constituindo-se um verdadeiro “exercício estratégico”, pois, de uma perspectiva teórica, referido exercício “pode esclarecer as possibilidades de efetivação dos direitos, o que nos parece constituir um indicador indispensável, para aquilatar a qualidade e/ou o grau da integração das favelas à cidade”. Já de uma perspectiva sociopolítica, “pode contribuir para a afirmação da cidadania e da condição de sujeito de direito, por parte das coletividades que são objeto de segregação socioespacial” (MAGALHÃES, 2010, p. 545).

Nesse sentido, deve-se reconhecer que os contratos de compra e venda de imóveis, nas favelas, mesmo que não transfiram propriedade, entendida enquanto um dos Direitos reais, que figuram no Código Civil brasileiro, geram efeitos nada desprezíveis, à luz dessa mesma codificação; direitos esses de natureza obrigacional (decorrentes quer do contrato, quer da realização de acessões e benfeitorias) e de natureza possessória. Assim, os contratantes são sujeitos de diversos direitos e de outras situações jurídicas subjetivas, reconhecidas pela ordem jurídica estatal, algumas delas em processo de amplo fortalecimento – na legislação, na teoria e na jurisprudência –, havendo fundamentos jurídicos razoáveis e disponíveis para sustentá-los e reconhecê-los, em juízo. Em suma, dos negócios jurídicos realizados, nas favelas, decorrem diversas implicações jurídicas da ordem do Direito estatal, não

constituindo um tema que deva ficar relegado ao plano paraestatal ou extraestatal, o que configuraria a maneira como compreendemos a debatida “exclusão jurídica oficial”, em sua acepção contemporânea. (MAGALHÃES, 2010, p. 545)

Nestes termos, o exercício de implicações jurídicas das condições reais poderia prevenir o problema da “*desjuridicização das práticas jurídicas encontráveis, no espaço das favelas*”, ou seja, o problema do não-reconhecimento de “efeitos jurídicos, produzidos na ordem jurídica estatal, atualmente em vigor, por atos como aqueles realizados perante a Associação de Moradores”, deixando-se de assinalar direitos e obrigações que dele emergem e, que, no entanto, “seriam exigíveis com os instrumentos do próprio Direito estatal” (MAGALHÃES, 2010, p. 546).

Pode-se notar duas variações de visões estereotipadas concorrendo para a desjuridicização dos atos praticados nas favelas, sendo a primeira, e mais perceptível, aquela de natureza negativa, “colorindo as práticas comunitárias com as tintas da ilicitude e da condenação moral”, já a segunda, trata-se uma “estereotipação com algum verniz de generosidade e condescendência para com os extratos sociais subalternos, porém, igualmente excludente – ou, nos termos de Boaventura Santos, igualmente antiemancipatória” (MAGALHÃES, 2010, p. 546). Dessa forma, em implicações jurídicas, “de um lado teríamos a perspectiva que inquina de nulidade todos esses atos, de outro, aquela que nada enxerga, neles, além de um suposto “Direito alternativo” (MAGALHÃES, 2010, p. 546).

Julgamos que, até o presente momento, tal exercício foi pouco realizado, aquém do que seria possível e necessário, sendo esse mais um dos efeitos da barreira ideológica, de natureza dualista, que atira, acriticamente, uma grande parcela das relações e negócios jurídicos, realizados entre pobres, no terreno da extra ou paralegalidade, reproduzindo o processo que Boaventura Santos (SANTOS, 1980) denominou “*ilegalidade existencial*”. (MAGALHÃES, 2010, p. 545)

Nesses termos, imperativo rejeitar uma perspectiva de direito alternativo no qual as possibilidades de qualificação jurídicas dos atos sociais se esgotem nele mesmo, porquanto, tal perspectiva opera um “confinamento indevido desses atos e normas, numa região do campo jurídico, que as coloca eternamente entre aspas, lançando dúvidas (a nosso ver, injustificadas e essencialmente ideológicas) sobre a sua validade e licitude” (MAGALHÃES, 2010, p. 546).

Esse dualismo metodológico, que criticamos, parece comparecer nos trabalhos acadêmicos e jornalísticos, que tratam do problema da não vigência, de fato, do Estado legal e/ou as ambiguidades do funcionamento do sistema legal, como um problema restrito às favelas”, quando, na verdade, trata-se de “um problema que diz respeito ao conjunto da cidade e ao Direito urbanístico, de maneira geral (MAGALHÃES, 2010, p. 552)

Nesse sentido, impõe recordar que “a ocupação ilegal de terras e edifícios parece estabelecer ou fundamentar a generalização da ilegalidade nas relações sociais” (MARICATO, 2015, p. 86). Isso pode ser melhor exemplificado por Boaventura de Sousa Santos, em seu escrito “Notas sobre a História Jurídico-Social de Pasárgada”, realizado a partir de estudos na favela carioca do Jacarezinho, no qual relata-se o uso da expressão “nós éramos e somos ilegais” por parte de seus habitantes (SANTOS, B., 1980, p. 114).

Essa expressão, em seu contexto, ligaria “o status de ilegalidade com a própria condição humana dos habitantes de Pasárgada”, podendo ser interpretada enquanto um indício de que, nas atitudes dos moradores em relação ao direito oficial brasileiro, “tudo se passa como se a legalidade da posse da terra se repercutisse sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm a ver com a terra ou com a habitação” (SANTOS, B., 1980, p. 114).

Esta percepção dos moradores, que não necessariamente reflete o ordenamento jurídico brasileiro em toda sua extensão, no mínimo reflete uma subjetivação psíquica de um estado de ilegalidade, reforçados nos âmbitos objetivos de políticas do Estado. Nesse sentido, é exemplar o histórico de relação dos moradores de Pasárgada com os mecanismos de controle social e com o Estado:

Desde os primórdios da ocupação do morro, a comunidade "entendeu" que estava numa contínua luta com a polícia. Antes de os terrenos de Pasárgada passarem para o domínio público, **várias foram as tentativas empreendidas pela polícia para expulsar em massa os moradores**. E mesmo depois disso a sobrevivência da comunidade nunca esteve garantida, uma vez que **se conheciam casos de remoção de favelas construídas em terrenos do Estado**. (SANTOS, B., 1980, p. 111 e 112)

Nesse sentido, “não existia qualquer propósito útil em chamar a polícia em caso de conflito”, sobretudo porque “criminosos, suspeitos, vagabundos e em geral “maus elementos” eram considerados pela polícia como formando uma considerável proporção da população de Pasárgada” (SANTOS, B., 1980, p. 112). Curiosamente, em termos de disponibilidade dos mecanismos de ordenação e controle social, embora tenha passado a existir, àquela época, delegacia em Pasárgada, a polícia continuava “a desempenhar um papel mínimo na prevenção e na resolução de conflitos” (SANTOS, B., 1980, p. 112).

Já acerca dos tribunais, esse “outro mecanismo oficial de ordenação e controle social a que os habitantes de Pasárgada poderiam, em teoria, recorrer para prevenir ou resolver conflitos internos de natureza jurídica”, resultava vedado, uma vez que os “juizes e advogados eram vistos como demasiado distanciados das classes baixas para poder entender as necessidades e

as aspirações dos pobres”, bem como “os serviços profissionais dos advogados eram muito caros” (SANTOS, B., 1980, p. 113).

Ainda, outra razão aventada pelos moradores para não recorrerem aos tribunais para resolver conflitos internos “reside no fato de saberem desde o início que a comunidade era ilegal à luz do direito oficial, quer quanto à ocupação da terra, quer quanto aos barracos que nela se iam construindo.” (SANTOS, B., 1980, p. 113 e 114), de qualquer forma, isso explica somente a ausência de busca por tribunais para soluções de conflitos relativos a terras e habitações, mas não em conflitos de outros âmbitos. Nesse sentido:

Na verdade, apesar de a inacessibilidade dos tribunais em relação aos conflitos envolvendo terras ocupadas por favelas assumir aspectos peculiares à luz da inexistência ou nulidade legal dos respectivos títulos de propriedade e de posse, é necessário reconhecer que tal inacessibilidade é geral em relação aos problemas jurídicos das classes baixas residindo ou não em favelas e constitui, por isso, uma das manifestações mais evidentes da natureza classista do aparelho jurídico do Estado numa sociedade capitalista. (SANTOS, B., 1980, p. 114).

Em suma, em um extrato de uma entrevista realizada por Boaventura de Sousa Santos, aparece uma declaração típica, na qual se afirma que “parece que, somente porque a terra não é nossa, o Estado não tem obrigação de nos fornecer água e luz elétrica e a polícia pode invadir nossas casas quando bem entende. Existem mesmo patrões que recusam candidatos a emprego quando estes dão endereço numa favela” (SANTOS, B., 1980, p. 115).

Deste extrato supracitado, pode-se apreender o seu significado implícito, no qual, “de acordo com os princípios de justiça, a ilegalidade da posse da terra nas favelas não se deveria repercutir sobre a provisão de serviços públicos pelo Estado ou sobre o comportamento da polícia e dos patrões.” (SANTOS, B., 1980, p. 115). Por fim, quanto à atuação policial, infere-se que “indiferente ao disposto na lei, a polícia tende a agir segundo o princípio de que, uma vez que os favelados estão ilegalmente domiciliados, não têm razões para reclamar quando a polícia invade suas casas “no cumprimento do dever”.” (SANTOS, B., 1980, p. 116)

De qualquer forma, no caso específico estudado por Boaventura, “pode detectar-se a vigência não-oficial e precária de um direito interno e informal, gerido, entre outros, pela associação de moradores, e aplicável à prevenção e resolução de conflitos no seio da comunidade decorrentes da luta pela habitação”. No caso, este direito não-oficial “vigora em paralelo (ou em conflito) com o direito oficial brasileiro e é desta duplicidade jurídica que se alimenta estruturalmente a ordem jurídica” da favela estudada (SANTOS, B., 1980, p. 108).

Nesse sentido, pode-se entender que, em assentamentos populares informais, “geralmente se constitui uma “autoridade local” que serve de figura mediadora dos conflitos que porventura ocorram nessas comunidades, especialmente em relação às condições contratuais que regem a ocupação dos lotes e casas por parte dos moradores” (ROLNIK, 2015, p. 178).

Assim, também se observa que as associações de moradores são responsáveis pela realização de serviços diversos e estruturais, como, por exemplo, a “distribuição do correio, sistema telefônico, rádio comunitária, administração do serviço de fornecimento de água”, bem como a “fiscalização das construções, registro imobiliário, manutenção das vias internas, fiscalização do comércio interno, assistência jurídica e arbitragem de conflitos” (LIRA, 2015, p. 684). No caso do presente trabalho, importante ressaltar que:

A transferência dos direitos sobre uma moradia, nas comunidades de favelas, não se faz conforme instrumento do direito formal, mas só se faz com uma fórmula elaborada pela respectiva associação de moradores e registrado o documento na mesma associação, que, como antes referido, exerce as funções de registro imobiliário. Às vezes esse instrumento é substituído por um simples recibo, reproduzindo os elementos habituais de uma compra e venda formal, com o reconhecimento de firmas, assinatura de testemunhas e um carimbo da associação. (LIRA, 2015, p. 684)

Portanto, se a situação das aquisições habitacionais, em termos de segurança jurídica, encontra-se fragilizada, em razão da irregularidade em relação à questão fundiária, por outro lado há de se levar em conta que estas aquisições, aos menos entre as partes, goza de efeitos no campo obrigacional, dotando-a de segurança jurídica entre estes sujeitos (CORRÊA; MENEZES, 2016). Nesse sentido, é difícil entender que a segurança jurídica desta transação fique adstrita à boa-fé das pessoas que contratam ou somente nas mãos da Associação de Moradores. Ao passo que, em questões de segurança jurídica, mais preocupante seria a ação de terceiros, por vezes o próprio Estado.

Nesse contexto, na medida em que se reconhecia a existência de um problema situado “justamente na falta de respaldo jurídico para o “Direito de Laje” e conseqüentemente, na dificuldade de executar a regularização fundiária em tais situações”, frequente e corretamente se reconhecia que o problema se estendia à questão de regularização fundiária propriamente dita, uma vez que “comumente as construções erigidas como favelas estão localizadas em terrenos públicos e, portanto, com óbices legais na aplicabilidade do instituto da usucapião” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 185 e 186) ou mesmo déficits de políticas de regularização.

Portanto, para Corrêa e Menezes (2016), o Direito de Laje seria “uma realidade social, mas uma invisibilidade jurídica” (p. 186). Nesse sentido, diz-se que o afastamento entre os tribunais, o direito e a sociedade podem obstaculizar a administração de conflitos por parte dos tribunais, “levando-os a devolvê-los para a sociedade” (CORRÊA, 2008, p. 10).

Em termos de mecanismos de jurisdição oficiais, ainda, é necessário averiguar se existe demanda de moradores de assentamentos informais de judicialização no que diz respeito a conflitos fundiários. Ao mesmo tempo, deve-se pensar o direito para além de legislação e jurisdição, mas também políticas públicas administrativas e executivas. Nesse sentido, pensar em resolução de conflitos fundiários em meros termos de legislação e judiciário revela alinhamento com a dimensão de regularização fundiária inserida pela Lei nº 13.465/2017, a qual integra um processo de “desdemocratização e descaracterização da política urbana” no Brasil, na medida em que prescinde de uma abordagem de regularização plena e complexa, voltada à moradia, substituindo-a por uma política de mera titulação (ALFONSIN, 2020, p. 238).

De qualquer modo, para efeitos de se pensar os aspectos que assumem as problemáticas relacionadas ao acesso à moradia, cita-se os conflitos elencados no trabalho de Cláudia Corrêa (2008), os quais:

[...], são muitos e variados em Rio das Pedras. Aparecem com versões voltadas para **o direito de construir moradias**. Igualmente versões conflituosas são referidas à **invasão ou ocupação de espaços considerados pelos moradores como "públicos"**, ou seja, de uso da comunidade. Outras vezes tais espaços ocupados geram **conflitos por serem considerados "privados"**, ou seja, de ocupantes que não puderam ainda construir suas casas, mas detém a "posse" do terreno, ainda sem uso. Além disso, estão presentes outros **conflitos de vizinhança sobre construções que prejudiquem a ventilação e a luminosidade**, em locais públicos ou privados. (CORRÊA, 2008, p. 10)

Ainda, importante registrar que as “regras de construção são locais, e, não guardam analogia com as normatizadas pela municipalidade, nem com os saberes consagrados na engenharia ou na arquitetura voltados para construção de habitações em áreas oficialmente urbanizadas” (CORRÊA, 2008, p. 10).

Entretanto, imperativo perceber “o caráter regulado das favelas, regulação na qual se articulam Direito estatal e Direito comunitário, **não havendo forma jurídica que opere, concretamente, em estado puro**, separada de outras formas de juridicidade e de outras formas de controle social” (MAGALHÃES, 2010, p. 548).

Nesse sentido, a identificação da “existência de uma aspiração a faculdades construtivas”, as quais não são permitidas pelo ordenamento jurídico estatal, “não se desdobra num campo marcado por uma caótica ausência de regulação ou pelo crescimento desordenado, tomado no sentido de isento de qualquer forma de controle ou limitação de ordem social”, mas ao contrário (MAGALHÃES, 2010, p. 548).

Nesse contexto, para além de controles estritamente jurídicos, há também aqueles extrajurídicos, das mais variadas ordens, que interagem e podem ser mais determinante das tomadas de decisão que as próprias normas jurídicas, sejam elas estatais ou comunitárias (p. 548 e 549). Portanto, o que se estabelece é “uma regulação contraditória e conflituosa, uma vez que marcada pelo **relativo, mas não desprezível** divórcio entre normas jurídicas estatais e expectativas normativas dos moradores de favelas”. Seria uma integração contraditória, caracterizada por uma tensão interna e estrutural (MAGALHÃES, 2010, p. 549).

Enfim, o direito de laje como prática envolve, desde sempre, aspectos contratuais, “seja pela compra de laje já existente, seja pela aquisição do espaço aéreo” (CORRÊA, 2008, p. 10) e que devem ser tutelados pelo direito oficial brasileiro. Isso significa a existência de “um mercado imobiliário especificamente voltado para conceder acesso à moradia” de segmentos menos favorecidos, embora não a eles restrito (CORRÊA, 2008, p. 10 e 11).

Assim, ressalta-se que a regulação não se dá somente através da forma de normas jurídicas, tampouco se dá por meio exclusivo do mercado (MAGALHÃES, 2010, p. 549). Nesses termos, o próprio mercado imobiliário constituído nas favelas “não se mostra nem como um mercado desregulado – o que o converteria num protótipo do mercado perfeito e equilibrado, do qual cogitam utopicamente as vertentes mais radicais do liberalismo econômico”, como também não se trata de um mercado “isento de algumas características não mercantis” (MAGALHÃES, 2010, p. 549). Desse modo, o que se percebe é que, “à busca utilitária do maior proveito, articulam-se ditames de reciprocidade e de **preservação de determinados bens de natureza não patrimonial**, o que acreditamos não ser, sequer, uma característica exclusivamente observável, no caso das favelas” (MAGALHÃES, 2010, p. 549).

Portanto, o direito de laje, assim como o mercado imobiliário, não está totalmente desregulado em termos jurídicos estatais, ou seja, não está inserido em condições ideais de livre-mercado, mas também não se encontra inserido em uma relação integralmente não-mercantil. Nesse sentido, podemos entendê-lo como um fenômeno do circuito inferior da economia, no qual se revela:

[...] a existência, ao lado do circuito moderno, de um circuito econômico não-moderno, que compreende a pequena produção manufatureira, frequentemente artesanal, o pequeno comércio de uma multiplicidade de serviços de toda espécie. As unidades de produção e de comércio, de dimensões reduzidas, trabalham com pequenas quantidades. (SANTOS, M., 2018, p. 197)

Ao mesmo tempo, convém dizer não ser possível uma assimilação entre circuito inferior e favela. Assim, ao contrário, “pensamos que o estudo da pobreza urbana que opõe a favela ou o cortiço ao “centro” da cidade, sendo este último representativo da uma economia próspera, constitui um grave desvio em relação à realidade.” (SANTOS, M., 2018, p. 75). De mesmo modo, “a favela não reúne todos os pobres de uma cidade, e nem todos os que nela vivem podem ser definidos segundo os mesmos critérios de pobreza”, podendo nela estar compreendidos, desde biscateiros a assalariados da indústria e pequenos empresários. (SANTOS, M., 2018, p. 75).

Nesse contexto, ao determo-nos às “razões pelas quais as pessoas vão instalar-se nas favelas”, seria demasiado apressado compreender que a explicação resida “exclusivamente na posição dos indivíduos na escala das rendas”, devendo-se levar em consideração outros fatores, (SANTOS, 2018, p. 75) como, por exemplo, aqueles relativos aos “modos de integração e de inserção encontrados pelas camadas pobres de uma cidade diante das condições impostas pela modernização tecnológica” (SANTOS, M., 2018, p. 76).

Portanto, não há oposição entre favela e centro, mas oposição entre circuito inferior e circuito superior. Enquanto certos habitantes das favelas em parte escapam do primeiro circuito, outros que não residem nela, pelo contrário, estão completamente ligados a ele. (SANTOS, M., 2018, p. 76)

Nessa seara, permanece hígido o debate acerca da produção do direito de laje voltar-se ao consumo de classes mais altas, na medida em que se observa uma extensão do consumo de moradias do circuito inferior por parte de classes medianas, as quais, em razão de aviltamento salarial, não conseguem comprar imóvel, nem alugar em áreas urbanizadas e que optam por moradia em favelas, mas que têm estilo de vida e *habitus* de classe média urbana, que “possuem fogões de modelos avançados, TV a cabo, ar condicionado, forno de micro-ondas, filhos matriculados em escolas particulares, pessoas matriculadas em cursos superiores” (CORRÊA, 2008, p. 11). Portanto, nesse caso específico, em se tratando de mercado de terras, a oposição entre circuito inferior e circuito superior se confundem com uma maior presença da dinâmica favela-centro, visto que a terra figura-se como uma mercadoria com características de ser única e fixa, ou seja, uma mercadoria irreproduzível.

Em contrapartida, acerca das dinâmicas de consumo, também é necessário frisar que “a atração exercida pelos tipos de consumo modernos oferece ao indivíduo bem pouca escolha entre os bens e os serviços que consumirá” (SANTOS, M., 2018, p. 76), o que leva também as classes baixas a consumirem produtos de alta tecnologia. Nesse cenário, um fator de grande importância é quanto ao modo de pagamento, por vezes, através de condições especiais de crédito, ou seja, tem-se que determinados bens e produtos “podem ser comprados fiado, com a utilização de crédito pessoal e direto, enquanto outros exigem pagamento à vista ou, se o comprador pode se permitir, a assinatura de promissórias, o que significa a obrigação de desembolsar o dinheiro em data fixa” (SANTOS, M., 2018, p. 76).

Assim, na medida em que as despesas com habitação se constituiriam em onerosidade fixa, a proliferação de barracos poderia, em parte, ser encarada como uma “solução que permite não sacrificar consumos que exigem, como a habitação “normal”, um desembolso de dinheiro líquido em datas fixas” (SANTOS, M., 2018, p. 76), revelando-se uma dinâmica dúplice, na qual se garante a moradia e a disponibilidade de crédito para consumo de outros bens do mercado.

Na realidade, revela-se bastante escasso “o acesso a imóveis por meio de invasão”, de modo que o acesso predominante se realiza “por mecanismos de mercado, notadamente compra ou locação” (MAGALHÃES, 2009, p. 91). Assim, são objetos de compra e venda de imóveis para efeitos de acesso à moradia “desde lotes vazios até terrenos edificadas, incluindo-se, esse caso, a venda de lajes”, em um processo de verticalização encontra-se amplamente desenvolvido. (MAGALHÃES, 2009, p. 92).

Por fim, temos por comum o fenômeno em que “o próprio vendedor operou como concedente do crédito, a exemplo do que também ocorre na venda de materiais de construção, uma vez que os compradores em geral não conseguem acesso ao crédito bancário” (MAGALHÃES, 2009, p. 92).

Nesses mesmo sentido, verificamos que “essa possibilidade de escolher entre diferentes formas de pagamento explica as relações frequentes de uma parte da classe média com o circuito inferior, por razões, aliás, comparáveis, pois as pessoas das classes médias têm a tendência de imitar certas formas de consumo das classes abastadas, em matéria de habitação, por exemplo” (SANTOS, M., 2018, p. 76), ainda que, mais recentemente, possa-se verificar casos contrários nos quais as favelas se tornam opções de moradia às “classes médias” (CORRÊA, 2008, p. 11), notadamente uma extensão do consumo habitacional rumo ao circuito inferior.

É interessante notar, por vezes, reação negativa por parte dos moradores no que toca ao controle das construções, podendo-se chegar até mesmo ao uso da força para resolução desses conflitos (MAGALHÃES, 2010, p. 549). Assim, no que diz respeito aos processos de regulação das favelas, pode-se alegar a presença de um componente violento, bem como de normas costumeiras proveniente de pactos entre os moradores e, por fim, de normas estatais, estabelecendo-se uma série de relações dialéticas e contraditórias (MAGALHÃES, 2010, p. 550). Nesse caso, a hipótese que parece ser cabível é a de que “a importância do componente violento, no caso de cada favela, seria determinada, de acordo com o *status* e o perfil de atuação dos agentes, que operam no campo que nelas se configura (MAGALHÃES, 2010, p. 550).

Assim, as agências estatais teriam capacidade de atuar em dois polos, seja enquanto “agente que pode atuar, no sentido de reforçar (pela ação, precária ou não, e pela omissão) os mecanismos violentos de construção e imposição da ordem jurídica e urbanística local”, seja enquanto “agente capaz de intervir como contraponto ou contenção, desses mecanismos”. Isso revela, portanto, a necessidade de recusa e afastamento de interpretações dos processos sociais nas favelas a partir de uma ideia de ausência ou carência estatal, o que relegaria aos moradores de favelas “à legalidade de fato das forças atuantes, em seu cotidiano, numa versão moderna do estado de natureza hobbesiano”. Nessa seara, o mais adequado seria um é a realização de um esforço teórico que permita “**apurar as formas específicas de atuação do Estado**, nas favelas, as vicissitudes, nuanças e estratégias, que esse desenvolve em face delas, [...]” (MAGALHÃES, 2010, p. 550).

Outra peculiaridade encontrada em Rio das Pedras é que **a administração das demandas** resultantes de tipos de moradia é feita pela **Associação de Moradores**, onde ocorre o registro de seus nomes, endereços e das “propriedades” que possuem. Na medida em que as aquisições imobiliárias são registradas, constituem “propriedades” de seus “donos”. **No modelo estatal**, quando o registro oficial da escritura de compra e venda é levado ao Registro Geral de Imóveis (RGI), configura a aquisição do direito de propriedade e sua conseqüente transferência. (CORRÊA, 2008, p. 13, grifos nossos)

Também, analogamente, existe em Rio das Pedras “uma espécie de “cartório” que faz o registro dos contratos de compra e venda de terrenos de superfície e de lajes” (CORRÊA, 2008, p. 13). Percebe-se a importância de referida instituição quando, por exemplo, no ano de 2006, “houve um incêndio na Favela Rio das Pedras, consumindo cerca 500 moradias”, no qual várias vítimas “perderam todos os seus pertences, inclusive o imóvel”. Entretanto, foi possível que os atingidos provassem “a perda do imóvel com o registro feito na Associação de Moradores sobre a transação de compra e venda realizada antes do incêndio” (CORRÊA, 2008, p. 13).

Lembramos que “essa modalidade de registro de aquisição de propriedade é completamente legitimada na comunidade” (CORRÊA, 2008, p. 13).

Também se diz que a Associação de Moradores assume papel “judicializador” nos conflitos advindos das aquisições, aparentando-se referir a um papel resolutório, de mediação ou “jurisdição” nos conflitos. (CORRÊA, 2008, p. 13), atentando-se ao fato de a instituição buscar cada vez mais “participar ativamente na mediação de conflitos, seja de moradia ou de outra natureza” (CORRÊA, 2008, p. 13).

Anteriormente à edição do direito real de laje, Corrêa considera que, em termos ortodoxos, não existiria respaldo legal para esta “forma de habitação” e que seria ela considerada juridicamente esdrúxula (CORRÊA, 2008, p. 12), o que revela os graves problemas de uma suposta ortodoxia que desconsidera, em termos legais, aspectos da legislação de regularização fundiária então vigente, a qual, inclusive, **constituía a regularização um direito subjetivo dos ocupantes de assentamentos informais** (FERNANDES, 2006, p. 16), bem como a utilização específica de mecanismos como condomínio, direito de superfície etc, aliados a uma política de regularização. Diante disso, faz parecer um dos muitos casos em que a ordem legal é ignorada de maneira deliberada e consensual (MARICATO, 1996), uma vez que:

O próprio Estatuto da Cidade impõe como dever do Estado a necessidade imperiosa de regularização fundiária, através de instrumentos jurídicos, que não apenas assegurem a implementação do acesso ao direito de morar como categoria de moradia, mas, sobretudo, impõe a necessidade de que os moradores de favelas possam desfrutar do direito de propriedade com todas as suas faculdades inerentes, haja vista que, a manutenção do não reconhecimento oficial das moradias em favelas, ou, a manutenção de sua ilegalidade acaba por demonstrar exclusões socioeconômicas e jurídicas e não contribui para a inclusão da população moradora de favelas em um nível de cidadania condizente com o estágio avançado que a civilização humana alcançou na atualidade. Do mesmo modo, não contribui para que os brasileiros desfrutem de uma cidadania urbana igualitária [...] (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 186)

Nesse sentido, tem-se que “alguns juristas descortinam” a possibilidade do uso do direito de sobrelevação ao caso do direito de laje (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 188), o qual diz respeito a um fenômeno mais ou menos próximo do que veio a ser regulado enquanto direito real de laje no Brasil, em que há a possibilidade do titular da propriedade superficiária “construir ou conceder a um terceiro que construa sobre a superfície da qual detém a propriedade” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 189).

Ainda assim, frisa-se que para tal instrumento “há um entrave legal para que seja feita a adequação do direito de sobrelevação”, pelos mesmos motivos que impossibilitam a aplicação

do direito de superfície, em razão de questões mais gerais e externas ao fenômeno construtivo de sobreposição lajeária (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 189).

Nesse sentido, mesmo que reconhecida a possibilidade de aplicação do direito de superfície, ela “passa a ser questionada, posto que o respectivo direito real só pode ser abrigado, segundo o sistema legal brasileiro, quando há o direito de propriedade” do qual ele se desdobra, situação a qual não ocorre nas situações que envolvem “lajes”, porquanto, na maioria das vezes “a construção sobre a laje foi edificada em terreno particular invadido e é objeto de posse, ou foi construída amparada em ato de concessão ou de autorização de uso celebrada pelo poder público” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 188).

Desse modo, após o entendimento do Enunciado Enunciado nº 568 da VI Jornada de Direito Civil sobre a possibilidade de aplicação do Direito de Superfície, as pesquisadoras Cláudia Corrêa e Juliana Menezes (2016) se questionam sobre o como de sua aplicação, uma vez que referido instituto pressupõe a propriedade formal como fator gerador (p. 188).

Isso nos conduz, inicialmente, à ideia de que já era existente legislação que albergava a possibilidade de sobrelevação, embora não descoberta e consolidada referida possibilidade. Ao mesmo tempo, a descoberta desta aplicabilidade do instituto sem dúvidas possibilitou o desenvolvimento da percepção de que a centralidade do problema não estava na inexistência de uma previsão legal, que agora inequivocamente passa a ser aceita e não é capaz de resolver a problemática, uma vez que não trata da questão da informalidade fundiária.

Portanto, “cremos que inicialmente há de ser necessária a regularização originária do solo para, a partir desse primeiro passo, conjugarmos outras aplicações de institutos regularizadores” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 190).

Assim, aventa-se possibilidades de regularização fundiária a partir do instrumento de legitimação da posse, de modo a transformar a posse injusta em posse regular, para, enfim, consolidar a propriedade base e, somente assim, consolidar a sobrelevação, operando-se uma cisão nas unidades construídas na superfície (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 192). Assim, “determinado o princípio de que o primeiro ocupante assenta sua ocupação em propriedade, poderá ser feita a superfície em tantos graus quantos sejam necessários” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 192).

Em contrapartida, entende-se importante “estabelecer laços de cooperação entre o ente representativo da favela e o ente público, no sentido de aproveitar a organização já existente

como forma de promover o acesso ao direito de propriedade” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 192). Entretanto, mais que o acesso ao direito à propriedade, deve-se promover o direito à moradia adequada, conceitos que, muitas vezes, parecem ser confundidos, mas que, por vezes, vão em contrariedade. Dessa forma, portanto:

[...], as reflexões aqui expostas indicam que as possíveis soluções para conceder acesso à moradia para pobres devem ser analisadas por uma ótica ampla, compreendendo a questão habitacional de maneira absolutamente integrante ao aspecto de cidadania, buscando instrumentos genuínos que capacitem novas formulações jurídicas e, conseqüentemente, sociais. Caso contrário, estarão sendo reproduzidos, de maneira reiterada, desamparos legais. (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 193)

Por isso não é de se surpreender que, embora haja “clara vinculação do direito de moradia à concepção de dignidade humana”, ainda encontra-se “grandes óbices à sua efetivação, principalmente no seio das grandes metrópoles, onde se perpetuam aglomerados habitacionais formados e mantidos através de arranjos sociais, carentes de reconhecimento e infraestrutura estatal” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 193).

Assim, ao passo que as favelas, para grande parte da população, representam solução para a questão habitacional, a falta de regularização e reconhecimento das soluções de habitações por parte do estado “faz com que seus habitantes experimentem uma cidadania muito restrita, vulnerável” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 193).

Essa condição de invisibilidade atribuída as favelas, institui uma grave segregação social que tem por base o acesso a moradia, à medida que observa-se um tratamento jurídico desigual, sendo certo que apenas aqueles inseridos no mercado formal é permitido desfrutar plenamente de sua cidadania e do direito de propriedade como se encontra previsto na codificação brasileira. (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 193)

Portanto, o Direito de Laje está inserido no “universo dos arranjos praticados no âmbito informal das favelas”, sendo ele inadequado aos instrumentos jurídicos existentes, pelo que se sugere “uma possibilidade real de **conjugação de institutos** para viabilizar a **regularização das favelas**” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 193), através de uma “aplicação dialógica de institutos”, no caso o desdobramento em cisão e sobrelevação por meio do Direito de Superfície, realizadas após “prévia regularização do solo por meio do procedimento de legitimação de posse” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 193 e 194).

Nesses termos, o que se propõe como solução não se trata de inovações legislativas, nem mesmo trata-se de grandes manobras hermenêuticas, na medida que, tanto a legislação de regularização fundiária (ao menos até 2017), bem como a legislação dos direitos reais, já tinham

mecanismos que, em um trabalho lógico-formal, seriam capazes de, quando concatenados, fornecerem legalidade jurídica às situações de moradia favelares.

Em contrapartida, para as autoras, “as práticas sociais reiteradas em conglomerados habitacionais favelizados” seriam institucionalizadas em razão da “falta de parâmetros claros que permitam estabelecer um relacionamento social que seja resultado da conexão entre o real e o legal” (CORRÊA; MENEZES, 2016, p 186), o que causaria uma segregação socioespacial, motivada pelo desenvolvimento de um direito informal (CORRÊA; MENEZES, 2016; FERREIRA FILHO, 2018).

Em suma, são estabelecidos pressupostos de que a institucionalização de práticas sociais faveladas advém da falta de parâmetros claros que estabeleçam conexão entre o real e o legal. Por lógica, depreende-se, então, que a fixação de parâmetros claros levaria a um relacionamento social pautado na conexão entre o real e o legal; e que, por fim, a ausência de parâmetros, ao desenvolver um direito extra-oficial, permitiria a consolidação de uma segregação socioespacial. Entretanto, é através da segregação socioespacial que as camadas de alta renda dominam o espaço urbano, não só produzindo suas áreas residenciais nas áreas mais agradáveis e bem localizadas, mas também atuando sobre toda a estrutura urbana segundo seus interesses” (VILLAÇA, 1997, p. 1378).

Nestes termos, o que se entende por segregação diz respeito à “alta concentração de camadas sociais em determinada parcela do espaço urbano. Isso significa que em nenhuma outra parte da cidade essa concentração é maior” (VILLAÇA, 1997, p. 1379).

Já para Raquel Rolnik (1995), “é como se a cidade fosse um imenso quebra-cabeças, feito de peças diferenciadas, onde cada qual conhece seu lugar e se sente estrangeiro nos demais”, sendo este “movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano” o que os “estudiosos da cidade chamam de segregação espacial” (ROLNIK, 1995, p. 45).

Historicamente, o movimento de segregação vai ser “impulsionado pela disseminação do trabalho assalariado” (ROLNIK, 1995, p. 53) e “se impõe ao nível da constituição dos territórios separados para cada grupo social” (ROLNIK, 1995, p. 54). Desse modo, no que tange à transformação da moradia em uma mercadoria, temos que:

[...] se na relação mestre/aprendiz ou senhor/escravo a convivência é um elemento essencial, na relação patrão/empregado esta é definida pelo salário. Com ele, o trabalhador paga seu sustento - seu teto, sua comida. Esta é a condição para que seu espaço se separe fisicamente do território do patrão. Isto se dá porque se rompe um vínculo e porque cada qual comprará no

mercado imobiliário a localização que for possível coma quantidade de moeda que possuir. (ROLNIK, 1995, p. 53)

Nestes termos, “além dos territórios específicos e separados para cada grupo social, além da separação das funções morar e trabalhar, a segregação é patente na visibilidade da desigualdade de tratamento por parte das administrações locais” (ROLNIK, 1995, p. 47). Assim, pode-se citar como exemplos a própria dinâmica de recolhimento do lixo nas cidades, em que certos setores, se realiza duas ou mais vez por dia, alguns, uma vez por semana e, tanto outros, “onde o lixo, ao invés de recolhido, é despejado”. Dessa maneira, “as imensas periferias sem água, luz ou esgoto são evidências claras desta **política discriminatória por parte do poder público, um dos fortes elementos produtores da segregação**” (ROLNIK, 1995, p. 47).

Assim, imperativa a compreensão **do controle da produção e consumo do espaço urbano** promovido pela classe dominante e que se dá, primeiramente, na esfera econômica, através “o controle do mercado imobiliário que produz os bairros da classe dominante no local onde elas desejam”; no âmbito político, há o controle estatal, o qual, se manifesta, na esfera do espaço urbano, através do “controle da localização da infra-estrutura urbana”, controle da localização dos aparelhos do Estado” e “controle da legislação de uso e ocupação do solo”. Por fim, a classe dominante desenvolve toda uma ideologia a respeito do espaço urbano. Essa ideologia - como toda ideologia - visa auxiliar a dominação e torná-la aceitável pelos dominados (VILLAÇA, 1997, p. 1380).

Portanto, **importante notar os desdobramentos da segregação, porquanto se ela “se impõe** ao nível da constituição dos territórios separados para cada grupo social, é também sob seu império que se reorganiza o espaço da moradia” (ROLNIK, 1995, p. 54). Nesse sentido, o lar – “domínio de vida privada do núcleo familiar e de sua vida social exclusiva - se organiza sob a égide da intimidade”, razão pela qual consolida-se “uma micropolítica familiar totalmente nova e ao mesmo tempo significa uma redefinição da relação espaço privado/público na cidade”. Nesses termos, “a vida social burguesa se retira da rua para se organizar à parte, em um meio homogêneo de família iguais a ela” (ROLNIK, 1995, p. 54 e 55).

A gênese dessa arquitetura do isolamento faz parte da redefinição de noção de espaço privado e público que ocorre neste momento. Para a burguesia, o espaço público deixa de ser a rua - lugar das festas religiosas e cortejos que engloba a maior variedade possível de cidade e condições sociais - e passa a ser a sala de visitas, ou o salão. Do ponto de vista do modelo burguês de morar que se esboça com estas mudanças, “casa” e “rua” são dois termos em oposição: a rua é a terra de ninguém perigosa que mistura classes, sexos, idades, funções, posições na hierarquia; a casa é território íntimo e exclusivo. (ROLNIK, 1995, p. 55)

Nesse contexto, a cidade dividida está caracterizada, por um lado, pela “privatização da vida burguesa” e, por outro lado, pelo “contraste existente entre este território do poder e do dinheiro e o território popular”. Portanto, o fenômeno da segregação “ganha sob este ponto de vista **um conteúdo político, de conflito: a luta pelo espaço urbano**” (ROLNIK, 1995, p. 56).

A segregação é um artifício usado pelas classes sociais mais poderosas para minimizar os próprios tempos de deslocamento associados a todas as localizações; o dispêndio desse tempo é sempre uma desvantagem de toda e qualquer localização. Em essência, o objetivo da segregação urbana é a minimização dos tempos de deslocamento associados ao exercício das diversas atividades urbanas, sejam elas produtivas ou não. É impossível eliminar esse tempo, então as classes sociais disputam ferrenhamente sua otimização, aprimorando e disputando os meios de transportes, tanto os veículos como as vias e sua gestão. (VILLAÇA, 2015)

Assim, a reorganização espacial introduzida pela necessidade de segregação urbana possui, historicamente, uma base econômica e uma política que a sustentam. Em termos econômicos, “ela está diretamente relacionada à mercantilização ou monetarização dos bens necessários para a produção da vida cotidiana”. Nesse sentido, historicamente, a moradia deixa de ser uma “unidade de produção porque os bens que nela eram produzidos se compram no mercado”. Nesse sentido, torna-se possível a constituição do bairro exclusivamente residencial e “a superdensidade dos bairros dos trabalhadores é cada vez mais real exatamente porque a terra urbana é uma mercadoria - quem tem dinheiro se apodera de amplos setores da cidade, quem não tem precisa dividir um espaço pequeno com muitos” (ROLNIK, 1995, p. 57).

Neste cenário, as classes sociais, quando resulta impossível atuar diretamente sobre seus tempos - de deslocamento -, atua-se sobre o espaço - urbano, no caso (VILLAÇA, 2015), no qual, por exemplo, um deslocamento por automóveis seria uma forma de atuar sobre o tempo de deslocamento, mas a constituição de vias expressas, um exemplo de atuação sobre o espaço urbano. Desse modo, resulta clarividente a relação entre tempo e espaço (VILLAÇA, 2015).

O controle do tempo de deslocamento é a força mais poderosa que atua sobre a produção do espaço urbano como um todo, ou seja: sobre a forma de distribuição da população e seus locais de trabalho, compras, serviços, lazer etc. Não podendo atuar diretamente sobre o tempo, os homens atuam sobre o espaço como meio de atuar sobre o tempo. Daí decorrem a grande disputa social em torno da produção do espaço urbano e a importância do sistema de transporte como elemento da estrutura urbana. Daí decorre também a segregação como um mecanismo espacial de controle dos tempos de deslocamento. (VILLAÇA, 2011, p. 56)

Mais recentemente começa a ser reconhecido que “a ordem jurídica liberal ainda em vigor tem sido responsável em grande parte pelo padrão da urbanização”, bem como pelo processo de segregação socioespacial na América Latina (FERNANDES, 2006, p. 5). Ao

mesmo tempo, o crescimento urbano rápido, em condições de *laissez-faire*, se alinhou a políticas de intervenção por meio de planos, zoneamentos e leis urbanísticas, ou seja, uma incipiente tradição de planejamento tecnocrático (FERNANDES, 2006, p. 9).

Assim, o planejamento modernista, que guiou o crescimento das cidades do capitalismo central, definindo padrões totais de uso e ocupação do solo, pautado na centralização e no racionalismo do Estado, foi parcialmente aplicado nos países periféricos, resultando em uma modernização incompleta. (MARICATO, 2015, p. 86), mas “extremamente eficaz para a renovação dos ganhos do capital imobiliário, notadamente do capital especulativo, e, por conseguinte, para a determinação do lugar dos pobres na cidade” (FERNANDES, 2006, p. 9).

Desse modo, “essa tensão entre civilismo e urbanismo tecnocrático” alimentou o processo de informalidade urbana e de exclusão socioespacial, no qual o direito, nesse contexto, “tem sido um dos principais fatores que produzem a ilegalidade urbana” (FERNANDES, 2006, p. 9).

Nesse campo, importante dizer que a segregação social urbana possui suas manifestações ideológicas, ou seja, “pensamentos difundidos pela classe dominante e que se tornam dominantes visando tornar a dominação mais palatável e aceita pelos dominados” (VILLAÇA, 2015). O pesquisador Flávio Villaça (2015) aponta a mídia falada e escrita no Brasil enquanto um grande difusor da ideologia dominante, tendo esse pensamento manifestações que aparecem na própria concepção de cidade e dos seus elementos.

Dessa forma, diante da revelação de que o urbanismo moderno configura-se parte dos problemas que prometia combater e de que o modelo de cientificidade que o sustenta, o paradigma ecológico, era incapaz de oferecer respostas à pobreza, à segregação social e racial e às demandas por direitos (KONZEN, 2011, p. 85), opera-se a consolidação de um paradigma sociológico urbano atualizado e crítico, que leva em conta aspectos como os conflitos sociais, as relações entre capitalismo e urbanismo, no qual “os espaços não são neutros e não existem à priori, mas refletem e modelam a vida social” (KONZEN, 2011, p. 87).

Entretanto, na produção intelectual do campo jurídico sobre o Direito de Laje, noções de que há um completo distanciamento entre o circuito produtivo superior e o circuito inferior, este último visto como um “sistema extralegal” distante da regulação estatal (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1454), bem como a ideia de incapacidade do poder público de impor regras ou de fazer prevalecer o direito oficial, ou de que haveria uma suspensão jurídica do direito formal nas favelas (LIRA, 2015, p. 683 e 684), ou de que “o direito informal existe, sobretudo,

nas comunidades de favelas” (LIRA, 2015, p. 683), até mesmo que a causa da segregação socioespacial se deveria à presença de um direito informal (CORRÊA; MENEZES, 2016; FERREIRA FILHO, 2018), se assemelham a concepções ligadas ao antigo paradigma ecológico de sociologia urbana, influenciado pelo darwinismo social, tendo ênfase conferida à perspectiva de “desorganização social” (KONZEN, 2011, p. 82) e pressupostos de que os problemas sociais seriam uma “situação temporária de desorganização social”, na qual se deveria proceder a uma reorganização social que se prestasse à “assimilação das minorias étnicas e dos grupos marginais” e à “aculturação daqueles cujas atitudes individuais destoavam dos valores sociais predominantes” (KONZEN, 2011, p. 83), naturalizando, muitas vezes, as lógicas urbanas, desligando-as da política e ocultando-se as relações de poder no espaço urbano.

Nesse sentido, a produção intelectual jurídica alinhada a uma perspectiva funcionalista da cidade parece cumprir um papel da integração cultural promovida pela comunicação, que ao mesmo tempo une e distingue, configurando-se ideologias que, como tais:

[...] servem interesses particulares que tendem a apresentar como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo. A cultura dominante contribui para a integração real da classe dominante (assegurando uma comunicação imediata entre todos os seus membros e distinguindo-os das outras classes); para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização (falsa consciência) das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções (hierarquias) e para a legitimação dessas distinções. Este efeito ideológico, produ-lo a cultura dominante dissimulando a função de divisão na função de comunicação: a cultura que une (intermediário de comunicação) é também a cultura que separa (instrumento de distinção) e que legitima as distinções compelindo todas as culturas (designadas como subculturas) a definirem-se pela sua distância em relação à cultura dominante. (BOURDIEU, 2010, p. 10 e 11)

De igual modo, em termos de segregação, pode-se dizer que, no espaço urbano, assim como em outras esferas sociais, “a dominação social se faz mediante desigual distribuição, entre as classes sociais, dos frutos do trabalho” (VILLAÇA, 2011, p. 57), no qual, na medida em que a produção do espaço urbano é mercadoria, “quem tem dinheiro se apodera de amplos setores da cidade, quem não tem precisa dividir um espaço pequeno com muitos” (ROLNIK, 1995, p. 57).

Dessa forma, acerca das relações existentes entre o direito informal e o direito oficial, em sede dos estudos realizados na favela de Pasárgada no Rio de Janeiro, pode-se dizer não se tratar de uma relação igualitária, na medida em que o direito informal seria, de variadas maneiras, um direito dependente em relação ao direito oficial brasileiro (SANTOS, B., 1980, p. 108).

Nesse sentido, ao se recorrer a uma categoria da economia política, é dito que “se trata de uma troca desigual de juridicidade que reflete e reproduz, a nível sócio-jurídico, as relações de desigualdade entre as classes cujos interesses se espelham num e noutra direito.” (SANTOS, B., 1980, p 108), ainda que, ao menos atualmente, não se possa entender que existe um espelhamento mecânico entre classe social e o direito que ela produz e/ou lhe rege.

Mas, de maneira anterior, mais uma vez, é importante frisar que a ocupação do solo “obedece a uma estrutura informal de poder” na qual “a lei de mercado precede a lei/norma jurídica”. Nestes termos, a norma jurídica, a qual é objeto de estudo enquanto “direito oficial”, seria aplicada de maneira arbitrária. Ao mesmo tempo, configura-se uma dinâmica na qual “a ilegalidade é tolerada porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo”, pelo que podemos dizer ser essa a prática oficial das instituições do direito oficial, ainda que sujeitadas por leis econômicas (MARICATO, 2013, p. 83).

Assim, se da análise da expressão "nós éramos e somos ilegais" podemos pressupor uma ideia de uma ilegalidade quase existencial, as práticas sociais que a ensejaram e a reforçaram, “agiram como fatores bloqueantes do acesso aos tribunais” (SANTOS, B., 1980, p. 116), ocorrendo, na prática, a partir do discurso da legalidade, “a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções (hierarquias)” e a “legitimação dessas distinções” (BOURDIEU, 2010, p. 10).

Nesse sentido, à parte as motivações diretamente econômicas, “o estatuto de ilegalidade da comunidade favelada e o bloqueamento ideológico que lhe foi concomitante criaram uma situação de indisponibilidade ou inacessibilidade estrutural dos mecanismos oficiais de ordenação e controle social.” (SANTOS, B., 1980, p. 116).

Desse modo, interessante referir-se à “ambiguidade profunda da consciência popular do direito nas sociedades caracterizadas por grandes diferenças de classes”, nas quais, por um lado, revelam uma “apreciação realista de que o direito do Estado é o que está nos códigos e de que nem estes nem os juízes, que têm por obrigação aplicá-lo, se preocupam com as exigências de justiça social” e, por outro lado, a existência de um “reconhecimento implícito da existência de um outro direito, para além dos códigos e muito mais justo que estes, à luz do qual são devidamente avaliadas as condições duríssimas em que as classes baixas são obrigadas a lutar pelo direito à habitação” (SANTOS, B., 1980, p. 116).

Não à toa, a utilização de uma “linguagem de direitos” foi decisiva para os movimentos sociais urbanos brasileiros (TAVOLARI, 2016, p. 103), para os quais a ideia de direito à cidade

não se restringia a reivindicações imediatas por direitos ou serviços específicos, mas seria o “conjunto dessas demandas”, apontando para noções mais amplas, como a de democracia e cidadania. (TAVOLARI, 2016, p. 102). Ao mesmo tempo:

[...], diríamos que a hipótese segundo a qual, no caso brasileiro e latino-americano, de maneira geral, os movimentos populares teriam uma característica marcadamente centrípeta, de luta pela legalidade estatal e não de ruptura com ela e construção de uma nova legalidade, mostra-se apenas, parcialmente, verdadeira. De fato, os dados produzidos, em nossa pesquisa, sugerem que muitas das instituições jurídicas em uso, na favela estudada, teriam sido desenvolvidas sob a inspiração das instituições estatais – numa espécie de emulação ou simulacro dessas últimas ou, ainda, como atendimento de necessidades simbólicas e políticas –, bem como parece bastante concreta a expectativa dos moradores de favelas, no sentido do reconhecimento de suas propriedades pelo Estado. No entanto, observa-se, também, a instituição de solenidades específicas ou a admissão de possibilidades inexistentes, no âmbito do Direito estatal. (MAGALHÃES, 2010, p. 542 e 543).

Nesse contexto, aspectos como o reconhecimento de um outro direito, aliado a reivindicações que superem a criação de direitos ou a prestação de serviços específicos, parecem enfrentar certas taxonomias consolidadas, uma vez que:

As diferentes classes e frações de classes estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses, e imporem o campo das tomadas de posições ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais. Elas podem conduzir esta luta quer directamente, nos conflitos simbólicos da vida cotidiana, quer por procuração, por meio da luta travada pelos especialistas da produção simbólica (produtores a tempo inteiro) e na qual está em jogo o monopólio da violência simbólica legítima (cf. Weber), quer dizer, do poder de impor - e mesmo de inculcar - instrumentos de conhecimento e de expressão (taxinomias) arbitrários - embora ignorados como tais - da realidade social. (BOURDIEU, 2010, p. 11 e 12)

Em contrapartida, se as taxonomias são utilizadas simbolicamente para impor uma definição de mundo social, as ambiguidades em relação a elas também parecem jogar um papel decisivo na formatação da cidade. Nesse sentido, temos nas favelas, a partir de **indeterminações** taxonômicas acerca da legalidade/ilegalidade; planejado/não-planejado; formal/informal; dentro/fora do mercado; presença/ausência do Estado, a criação de uma situação de permanente transitoriedade que concorre para a existência de um “vasto território de reserva” passível de captura “no momento certo”, produto da construção dessas “zonas de indeterminação” (ROLNIK, 2015, p. 174).

Nesse sentido, o movimento real “**não se caracterizaria como um movimento puro e simples, em direção à legalidade estatal**, tal como ela já está posta, mas a uma legalidade, em parte, transformada pela incorporação das instituições comunitárias e das aspirações de seus

agentes” (MAGALHÃES, 2010, p. 543, grifo nosso). Assim, a categoria “ilegal” não pode ser absolutizada para se tratar de assentamentos populares urbanos. Isso porque grande parte de seus habitantes vivem em sistemas de posse que podem ser considerados “paralegais, semilegais ou quase-legais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades” (ROLNIK, 2015, p.175).

Nesse contexto, a formação dos bairros não tem origem, necessariamente, em uma violação legal. Existem diversas situações nas quais a ocupação ocorre em terra sem “proprietário” formal ou em disputa entre vários postulantes. Assim, mesmo em uma situação que a princípio tenha aparência de ilegalidade, pode ocorrer da ocupação não vir a ser contestada, levando-se a um cenário de consolidação desta ocupação. Enfim, a ocupação de terra pertencente a outrem (para alguns autores, o significado de favela), nem mesmo representaria a maior parte da origem dos assentamentos. Assim, “muito mais comum que a ocupação de terrenos são as distintas formas de compra e ou aluguel de pedaços de terra que não foram objeto de parcelamento oficial do solo e que, em geral, nem poderiam ser aprovadas pelas normas em vigor” (ROLNIK, 2015, p. 175). Na prática, opera-se a constituição de:

[...] territórios cambiantes entre legal e ilegal, construídos a partir de pressões, mediações políticas e camadas de legalidades. Mas este caso também revela outros elementos: embora o estigma territorial transforme os habitantes em criminosos ou em violadores da ordem urbanística, o “crime” em questão - como em infinitos outros casos - é não obedecer ao planejamento, locus onde se definem as formas permitidas - ou proibidas - de organizar o espaço. Finalmente, também aparece com clareza neste caso o tema das relações de mercado. Os lotes são vendidos, comprados, alugados. Trata-se, portanto, de um potente mercado de terra e moradia dentro, mas também às margens, da cidade. (ROLNIK, 2015, p. 173 e 174)

Por fim, “a questão da sobreposição de direitos, conceituada aqui como pluralismo jurídico, não resolve o tema da construção da permanente transitoriedade, fundamental para a constituição contemporânea desses espaços como reserva de terra” (ROLNIK, 2015, p. 179), pelo que se exige a compreensão de outras dinâmicas operantes nesses espaços populares.

Nesse sentido, resta “evidente que a publicidade insistente e a **mídia**, de um modo geral, têm um **papel especial** na construção da **representação ideológica** da cidade, destacando os espaços de distinção”. Da mesma forma, é perceptível que essa **representação é um instrumento de poder** - dar aparência de “natural” e “geral” a um aspecto que é parcial e que nas cidades está associado aos expedientes de valorização imobiliária.” (MARICATO, 2015, p.

85). No sentido de naturalizar, através da taxonomia, tanto ao estabelecer “o que deve ser” a cidade, bem como classificando, à priori, espaços favelares como “ilegais”, temos que:

[...] é na correspondência de estrutura a estrutura que se realiza a função propriamente ideológica do discurso dominante, intermediário estruturado e estruturante que tende a impor a apreensão da ordem estabelecida como natural (ortodoxia) por meio da imposição mascarada (logo, ignorada como tal) de sistemas de classificação e de estruturas mentais objectivamente ajustadas às estruturas sociais. (BOURDIEU, 2010, p. 14)

Portanto, nota-se que “os sistemas de classificação internos reproduzem em forma irreconhecível as taxinomias directamente políticas” (BOURDIEU, 2010, p. 14). Nesse contexto, “o efeito propriamente ideológico consiste precisamente na imposição de sistemas de classificação políticos sob a aparência legítima de taxinomias filosóficas, religiosas, jurídicas, etc” (BOURDIEU, 2010, p. 14).

Dessa forma, importante analisar os direitos de laje por uma ótica dos circuitos econômicos, no qual o direito real de laje parece possuir ligações mais diretas com o circuito superior, enquanto o direito local de laje parece manter ligações diretas com o circuito inferior e indiretas com o superior. Nesse sentido, também vale pensar em termos de dependência das atividades, porquanto, há uma visão que:

[...] sugere que a principal função da “periferia”, aqui a favela, seria a de fornecer mão-de-obra ao “centro” e que este dado comanda as relações existentes entre os dois conjuntos [favela e centro]. Ora, como bem mostrou McGee, há diferentes fluxos entre os dois segmentos da cidade. Além do mais, o circuito inferior assim como a favela são, eles próprios, criadores de atividades. **Somente a presença do centro cria atividades e trabalho independentemente da demanda desse centro.** As novas necessidades impostas pela modernização tecnológica às pessoas sem renda conduzem a soluções que lhes são próprias e isso em nível coletivo. (SANTOS, M., 2018, p. 77)

Enfim, na medida em que o padrão burguês de habitação se tornou norma para o conjunto da sociedade, “no território popular a superposição de funções e o uso coletivo do espaço é estratégia de sobrevivência” (ROLNIK, 1995, p. 56). Nesse sentido, o direito local de laje seria produto, em atenção a uma demanda interna por moradia, de um circuito econômico não directamente dependente do circuito superior. Nesse sentido:

[...] a despeito dos inegáveis processos de segregação socioespacial, tal fator não é impeditivo para que haja certo intercâmbio e/ou apropriação de instituições oficiais do Estado por parte das coletividades favelizadas. Estas, à medida que as suas organizações internas se institucionalizam, estariam mais propensas a absorver, de maneira parcial e fragmentária, algumas técnicas e instrumentos de administração da vida coletiva desenvolvidos no núcleo da

sociedade nacional, plenamente vigentes em suas regiões não segregadas. (MAGALHÃES, 2009, p. 94)

Dessa forma, a hipótese de apropriação, tanto demonstraria um nível mais elevado de integração das favelas à vida social do que aparenta, como implicaria afirmar a existência de uma forma estratégica, ainda que não consciente, de exercício de cidadania pelos setores favelados, os quais, por meio de uma apropriação fragmentária das instituições estatais, buscariam “legitimar, interna e externamente, as suas próprias instituições” (MAGALHÃES, 2009, p. 94).

Também vale ressaltar que Boaventura de Sousa Santos (1988), a partir das experiências de lutas sociais nas favelas do Recife com o objetivo de “legalizar a ocupação de terras por expropriação, compra ou arrendamento”, percebeu a recorrência ao direito oficial estatal, na medida que, embora revela-se abstratamente a posição sociojurídica dos moradores, “definia muito claramente a relatividade das suas posições face ao Estado e aos proprietários fundiários urbanos, um direito que, nas condições sociais e políticas da época, oferecia o atalho mais curto para o movimento de uma posição precária para uma posição segura” (SANTOS, B., 1988, p. 153).

Em síntese, a partir de uma perspectiva de pluralidade jurídica, realizou-se uma análise do universo contextual do direito de laje. Nele, as ordens jurídicas estatais e comunitárias se condicionam de diversas formas, existindo até mesmo situações em que as instituições comunitárias incorporam os procedimentos estatais. De qualquer modo, frisa-se não se tratar de duas ordens jurídicas estanques ou isoladas uma da outra e o direito comunitário não representa uma outra ordem inteiramente diversa e apartada ou em déficit com a ordem estatal, mas uma ordem em **embate, diálogo e contradição**. Concomitantemente, foi possível perceber que se opera em inúmeras situações de normatizações informais a sua recepção pelo direito positivo, embora, por vezes, esta recepção dependa de um **exercício das possibilidades de desdobramentos legais**.

Por outro lado, a persistente visão da favela como espaço anômico cria uma grande dificuldade ao reconhecimento dos direitos oficiais que pairam sobre este sítio. Em termos de direito à moradia e de segurança da posse, pode-se exemplificar que o próprio direito à regularização fundiária é um direito subjetivo das pessoas que ali vivem. Ainda, lembrar que mesmo antes da existência do direito real de laje, em hipóteses em que não haja previsão do direito real, ainda assim o negócio jurídico produziria efeitos obrigacionais entre as partes (FARIAS; ROSENVALD, 2017, p. 41). Nesse sentido, o fenômeno de desjuridicização revela-

se uma desatenção, por questões ideológicas, na sinalização de direitos e obrigações de situações estereotipadas simbolicamente.

Ao mesmo tempo, o direito de laje, assim como o direito informal, são frutos de uma polaridade nos sistemas econômicos dependentes, provenientes de um mesmo processo histórico de modernização e a ele subordinados. Assim, é equivocada a ideia de que a segregação socioespacial seria motivada pelo desenvolvimento de um direito informal, quando, em verdade, a segregação se trata de mecanismo estrutural de dominação que opera através de uma distribuição desigual dos produtos urbanos e que, antes, parece ser motivada pelas segmentações do espaço sob o capitalismo, sejam quanto às classes ou quanto às funções espaciais. Desse modo a segregação como elemento estrutural do espaço urbano capitalista deve ser um pressuposto nos estudos acerca do direito comunitário.

Por fim, a gramática do direito comunitário de laje, assim como aquela empregada nos direitos não-oficiais, revela um mecanismo complexo de luta no âmbito da qualificação dos fenômenos existentes e confere especial artifício por meio do qual se concretiza a troca desigual e nunca estanque das juridicidades de diferentes ordens. Assim, nos foquemos nos processos específicos de troca de juridicidade entre a ordem estatal e a ordem comunitária e, enfim, à análise da centralidade da regulação fundiária na diferenciação dos direitos de laje.

3.3 A troca desigual de juridicidade e a centralidade da regulação fundiária nas diferenças entre os Direitos de Laje

Em vistas de uma concepção pós-moderna de direito, temos como seu componente a ideia de pluralismo jurídico, o qual não se trata da “coexistência, no mesmo espaço geopolítico, de duas ou mais ordens jurídicas autónomas e geograficamente segregadas”, mas da “sobreposição, articulação e interpenetração de vários espaços jurídicos misturados” (SANTOS, B., 1988, p. 164).

Também comporia esta concepção pós-moderna o conceito de interlegalidade, ou seja, a dimensão fenomenológica do pluralismo jurídico, um processo altamente dinâmico no qual os espaços jurídicos “não são sincrônicos e por isso também as misturas de códigos de escala, de projecção ou de simbolização são sempre desiguais e instáveis” (SANTOS, B., 1988, p. 164).

Aliás, num universo ético e jurídico policêntrico, [...], é importante reconhecer que o direito estatal continua a ser, no imaginário social, um direito central,

um direito cuja centralidade, apesar de crescentemente abalada, é ainda um factor político decisivo (SANTOS, B., 1988, p. 165).

Ao mesmo tempo, na pesquisa empreendida por Alex Magalhães (2010), especificamente no que diz respeito ao direito de construir, pode-se afirmar que o movimento de moradores não busca por uma regularidade edilícia e urbanística nos termos propostos pela prefeitura, ainda que a regularidade, em termos gerais, seja interesse dos moradores (p. 543). Nesse contexto, não caberíamos levantar a comum ideia de movimentos centrípetos, nos quais, sem traços de rejeição ou desconfirmação, haveria uma busca pela ordem estatal, o que parece não considerar “os jogos de força – latentes ou explícitos” e que “envolvem disputas relativas a um novo sistema de classificação dos espaços, na favela” (MAGALHÃES, 2010, p. 543).

Da mesma forma, uma compreensão teórica de um movimento sempre em busca da regularidade estatal resulta imbuído de diversos aspectos de violência simbólica, na qual opera-se um trabalho de dissimulação e de transfiguração eufemizada das relações de força (BOURDIEU, 2010, p. 15), entre cidadão e Estado. Os efeitos práticos, no campo político, podem ser exemplificados por projetos de “reforma cultural” de moradores da favela, “proposta no âmbito do processo de regularização e de implementação da normativa urbanística estatal” (MAGALHÃES, 2010, p. 544), nos quais, as relações de força fazem com que a violência se torne reconhecida e ignorada, de modo a produzir efeitos sem dispêndio visível de energia (BOURDIEU, 2010, p. 15).

Igualmente, quando dizemos da existência de um processo de desjuridicização, isso não implica no fato de que há uma desregulação das favelas. Ao contrário, existe um processo de intensa regulação, a qual, entretanto, não foi capaz de conduzir à juridicização de práticas, instituições ou relações jurídicas dos moradores das favelas, restando desconhecidos seus efeitos pelo direito estatal (MAGALHÃES, 2010, p. 547), restando confinadas no plano das necessidade as relações jurídicas que interessam ao moradores de favelas, sem que seja permitido o alcance do plano dos direitos subjetivos já existentes (MAGALHÃES, 2010, p. 547).

Assim, não consideramos que o problema em tela se resolva, ou decorra, com base em reformas no sistema legal estatal, posto que é um problema que transcende esse patamar. Não consideramos, também, o enquadramento jurídico dos fatos sociais como um movimento estritamente racional, redutível aos procedimentos dedutivos e/ou lógico formais, mas, sim, matéria que possui uma inexpugnável dimensão ideológica. Embora os procedimentos lógico-formais sejam parte efetiva do pensamento jurídico, eles estariam longe de esgotar a complexidade das operações mentais do jurista, o que

constituiria uma *utopia científica*, de caráter racionalista. (MAGALHÃES, 2010, p. 547)

Portanto, importante salientar que esse alçamento à condição de juridicidade não ocorre, mesmo que seja possível fazê-lo em operações racionais e razoáveis, por meio de instrumentos consagrados da ciência jurídica e pautado por normas já internalizadas pelo ordenamento jurídico estatal (MAGALHÃES, 2010, p. 547). Assim, a desjuridicização do direito comunitário representa um fechamento do direito oficial em relação ao direito comunitário, “uma clivagem entre esses dois mundos jurídicos”, de forma a tornar insuperável o problema da formalização da propriedade (MAGALHÃES, 2010, p. 548).

Ao mesmo tempo, quanto ao direito real de laje, parece cabível falarmos do **fenômeno da constitucionalização simbólica**, na qual a inclusão jurídica de situações próprias dos moradores das favelas no direito oficial revela-se enganosa, na medida em que a legislação, ainda que enunciadamente voltada a resolver questões específicas das favelas, não são estruturadas de modo a garantir sua efetividade (MAGALHÃES, 2010, p. 548).

Nesse contexto, **o Direito comunitário continuaria a se reproduzir, talvez aumentando a necessidade simbólica de incorporar artefatos do Direito estatal, a fim de suprir o déficit de legalidade**, a que se encontra confinado. Com a desjuridicização, **em conclusão, expande-se o fenômeno da ilegalidade existencial, do plano dos moradores de favelas, para o plano das estruturas jurídicas desenvolvidas, na favela**. (MAGALHÃES, 2010, p. 548, grifos nossos).

Assim, a existência histórica e recorrente de problemas relativos à inefetividade do direito urbanístico ensejou uma série de hipóteses nas quais ele “não representaria uma área central dos processos de dominação jurídica e política” e/ou de que “não teria sido adequadamente articulado, no pacote de intervenções e de direitos básicos” (MAGALHÃES, 2010, p. 552). Entretanto, ocorre que, na prática, o sistema jurídico apresenta-se com diferentes graduações de efetividade, variantes no tempo e espaço e dependentes de variadas circunstâncias (MAGALHÃES, 2010, p. 552), as quais não se reduzem aos “territórios de exceção” (MAGALHÃES, 2009, p. 100). Nesse sentido:

Entre as variáveis condicionantes dessa graduação, poderíamos citar tanto o aparato institucional, organizado pelo Estado, a fim de fazer cumprir as normas estabelecidas, como as estruturas sociais que podem opor resistências ou operar como facilitadores, de modo a graduar a medida e a maneira como essas normas se implementem. (MAGALHÃES, 2010, p. 553)

Por fim, é evidente que certas dinâmicas sociais se apresentam efetivamente duais, bem como a visão dos moradores de favelas seja, por vezes, expressa em termos duais. Independente disso, o dualismo metodológico não pode ser simplesmente transplantado “acriticamente para

o plano da teoria social” (MAGALHÃES, 2010, p. 553). Nesse sentido, temos como pressuposto que o direito estatal e o direito comunitário figuram os dois pilares de regulação das favelas, funcionando concretamente através de constelações de juridicidades, formadas “a partir das interações, combinações e articulações de princípios, regras e procedimentos, oriundos desses dois campos” (MAGALHÃES, 2010, p. 553 e 554). Assim, o direito estatal, proveniente do sistema legal, seria composto por atos normativos do legislativo e pelo poder executivo, enquanto o Direito Comunitário seria proveniente de usos e costumes, formulados em âmbito local e que, em alguns casos, “traduzem-se na concepção de um código de obras comunitário ou de um sistema comunitário de formalização da propriedade” (MAGALHÃES, 2010, p. 554).

Consequentemente, pode-se sugerir acerca dos estudos das interações entre as diversas formas jurídicas no que diz respeito aos processos de formalização estatal da propriedade, a inocorrência de contestação ou esvaziamento da autoridade da Associação de Moradores no desempenho de sua função de formalização das propriedades imobiliárias, não havendo indícios de que este sistema de formalização (registro, reconhecimento e publicidade dos atos de aquisição e transmissão de imóveis) venha a ser extinto (MAGALHÃES, 2010, p. 554 e 555). Portanto, conclui-se que as tendências não apontam para uma dissolução ou superação desse sistema de formalização, o que não quer dizer que os outros sistemas de formalização da propriedade não adquiram importância, em coexistência com aquele da Associação de Moradores (MAGALHÃES, 2010, p. 555).

Dessa maneira, os variados sistemas de formalização não operam de forma competitiva ou excludente uns em relação aos outros. Ao contrário, aparentam estabelecerem relações de dependência, “de forma que o advento do sistema, centrado e gerido pelo Estado, poderia vir a fortalecer, indiretamente, aquele centrado na Associação de Moradores”, na medida em que o sistema de formalização estatal, em boa medida, se organiza apoiado no sistema comunitário. (MAGALHÃES, 2010, p. 555)

Ao mesmo tempo, em alguns aspectos, o Direito não-oficial da favela “tem se mostrado mais formal ou solene, em comparação com o Direito estatal”, de forma que não se aplicaria, indistintamente a ideia de que as práticas jurídicas advindas da ordem informal seriam, necessariamente, menos formais que aquelas do direito estatal (MAGALHÃES, 2010, p. 555). Em verdade, a lógica que parece imperar “nos documentos formais, de caráter legal e abstrato ou contratual e particular, seria o da regulação mínima das relações jurídicas, estabelecidas no âmbito da favela” (MAGALHÃES, 2010, p. 556). Nesse sentido, nas operações de compra e

venda da Associação de Moradores “não se verifica uma regulamentação extensa, meticulosa, detalhada, ampla de seu objeto”, mas normas sumárias e simplificadas. Nessa seara, a ideia de que o padrão de regulação do direito local estaria caracterizado por uma visão de grande escala, lançando mão de detalhes e discursos particularísticos, não se coaduna à realidade em termos de uma regulação minuciosa, ainda que se objetive em termos de “uma perspectiva mais contextualizada a respeito dos conflitos locais, com baixo ou nenhum recurso a tipos gerais e abstratos, que marcam o Direito estatal, de menor escala” (MAGALHÃES, 2010, p. 556).

Finalmente, as instituições de Direito comunitário adquirem tamanha força na regulação local que há situações nas quais agentes do Estado e outros incorporam, por motivações de ordem pragmática, noções próprias das instituições de direito comunitário local (MAGALHÃES, 2010, p. 557).

Dessa forma, se partirmos da verificação de que “circulam na sociedade, não uma, mas várias formas de direito ou modos de juridicidade”, ou seja, da ideia de pluralidade das ordens jurídicas, podemos encararmos estas variadas formas do direito enquanto mapas sociais. Nesse sentido, estes mapas chamados “direitos” estão apresentados em termos de escala, projeção e simbolização, de modo a representar (e conseqüentemente, distorcer) a realidade. (SANTOS, B., 1988, p. 147 e 148)

Desse modo, afirma-se que o direito seria “um conjunto de representações sociais, um modo específico de imaginar a realidade”, razão pela qual seria possível sua comparação com mapas (SANTOS, B., 1988, p. 141). Entretanto, importante dizer que o direito, na prática, também cria, fomenta ou limita a realidade e, portanto, deve-se interpretar que as leis são mapas em sentido metafórico, ainda que possam eventualmente “sê-lo em sentido literal” (SANTOS, B., 1988, p. 142).

Ao mesmo tempo, na prática social diferentes escalas jurídicas não existem isoladas e se interagem de diferentes formas (SANTOS, B., 1988, p. 150). Nesse sentido, existiriam três espaços sociojurídicos que corresponderiam a três formas de direito: o direito local, o nacional e o mundial, os quais não restariam caracterizados pelo objeto de regulação (ação social), mas pelo tamanho da escala que regula a ação social. (SANTOS, B., 1988, p. 149).

Portanto, levando-se em conta que a escala cria o fenômeno, temos como implicação que as diferentes formas de direito “criam diferentes objectos jurídicos a partir dos mesmos objectos sociais empíricos”, ou seja, “usam diferentes critérios para determinar os pormenores e as características relevantes da actividade social a ser regulada”, criando-se realidades

jurídicas diferentes e que possibilita a criação de uma ilusão de que “os três objectos jurídicos se sobrepõem e coincidem”. Igualmente, não coincidem as imagens jurídicas de base, ou seja, os universos simbólicos dos diversos atores económicos mobilizados no conflito (SANTOS, B., 1988, p. 149 e 150). Nesse sentido, a imagem de base do universo simbólico atrelado ao direito real de laje é bastante diferente do universo simbólico que sustenta o direito local de laje, ainda que ambos os direitos regulem, em tese, em escalas diferentes, um mesmo objeto social. Assim:

[...], a vida sócio-jurídica é constituída, na prática, por diferentes espaços jurídicos que operam simultaneamente e em escalas diferentes. A interação e a intersecção entre os diferentes espaços jurídicos é tão intensa que, ao nível de fenomenologia da vida sócio-jurídica, não se pode falar de direito e de legalidade mas antes de inter-direito e inter-legalidade. A este nível, é menos importante analisar os diferentes espaços jurídicos do que identificar as complexas e dinâmicas relações entre eles. (SANTOS, B., 1988, p. 151).

Portanto, para Boaventura (1988), a legalidade de grande escala seria “rica em detalhes, descreve pormenorizada e vivamente os comportamentos e as atitudes, contextualiza-os no meio envolvente e é sensível às distinções (e relações complexas) entre familiar e estranho, superior e inferior, justo e injusto” e seria, em suma, criadora de “um padrão de regulação baseado na representação e adequado a identificar posições” (SANTOS, B., 1988, p. 152).

Ao passo que “a legalidade de pequena escala é pobre em detalhes e reduz os comportamentos e as atitudes a tipos gerais e abstractos de acção”, determinando rigorosamente, por outro lado, “a relatividade das posições (os ângulos entre as pessoas e entre as pessoas e as coisas), fornece direcções e atalhos, e é sensível às distinções (e às complexas relações) entre parte e todo, passado e presente, funcional e disfuncional”. Trata-se de uma forma de legalidade que “cria um padrão de regulação baseado na orientação e adequado a identificar movimentos” (SANTOS, B., 1988, p. 152 e 153).

Também, há “tipos diferentes de projecção criam objectos jurídicos diferentes”, de modo que “cada objecto jurídico favorece um certa formulação de interesses e uma concepção própria dos conflitos e dos modos de os resolver” (SANTOS, B., 1988, p. 155), bem como “cada ordem jurídica assenta num facto fundador, um super-facto ou uma super-metáfora que determina o tipo de projecção adoptado” (SANTOS, B., 1988, p. 155).

Assim, as “relações económicas privadas constituídas no mercado” seriam o super-facto em que assenta o direito burguês moderno. Já “a terra e a habitação como relações políticas e

sociais seria o super-facto em que assenta o direito não oficial das favelas cariocas. (SANTOS, B., 1988, p. 155 e 156). Nesse sentido, analogamente, parece-nos que o direito real de laje assenta no superfato “mercadoria” e o direito de laje assenta na “moradia”. Em adição, temos que cada projecção representa um compromisso, uma vez que a decisão sobre o tipo e o grau de distorção a privilegiar é condicionada por fatores técnicos, mas também ideológicos e teleológicos (finalidade) (SANTOS, B., 1988, p. 145).

Portanto, “segundo o tipo de projecção adoptado, cada ordem jurídica tem um centro” (SANTOS, B., 1988, p. 156), “um espaço físico ou simbólico que é atribuída posição privilegiada” (SANTOS, B., 1988, p. 146) e também uma periferia, o que implica em que “o capital jurídico de uma dada forma de direito não se distribui igualmente pelo espaço jurídico” (SANTOS, B., 1988, p. 156). Desse modo, no direito informal dos bairros cariocas, a terra e a habitação e os conflitos que as orbitam, são o centro do espaço jurídico. (SANTOS, B., 1988, p. 156). Também, nesse sentido, o direito real de laje e o direito de laje distorceriam de formas distintas o mesmo fenómeno, o primeiro centralizando-a como ativo e o segundo centralizando a moradia.

Enfim, acerca da sinalização jurídica, é possível que “em determinados momentos, os dois estilos e sistemas de simbolização se sobreponham e interpenetrem.” (SANTOS, B., 1988, p. 162 e 163). Nesse contexto, o que se percebe é que as formas de sinalização são externas ao fenómeno do direito. Nesse sentido, embora o Estado moderno se utilize predominantemente o estilo homérico (SANTOS, B., 1988, p. 161), sinalizar homericamente, através de uma “descrição formal e abstrata da acção social através de sinais convencionais, referenciais e cognitivos” (SANTOS, B., 1988, p. 161), um direito não-oficial, não significa absorver o direito oficial propriamente, mas a forma social de sinalização. O mesmo ocorre ao contrário, pois sinalizar biblicamente, denotando “preocupação em integrar as discontinuidades da interacção social e jurídica nos contextos complexos” e através de termos “figurativos e concretos através de sinais icónicos, emotivos e expressivos” (SANTOS, B., 1988, p. 161), um direito oficial, não significa absorção do direito não-oficial, mas daquela forma discursiva. Portanto, percebe-se um movimento em que o direito de laje absorve a própria linguagem jurídica oficial, como, por exemplo, “direito” de laje, sem necessariamente criar ou, tendo ele sido criado, internalizar o direito jurídico oficial. E mais tarde, o direito oficial busca internalizar a linguagem da ordem local, sem contudo, necessariamente, internalizar o direito não-oficial, como por exemplo, nomear um direito real de sobrelevação de “direito real de laje”.

Portanto, no que tange às influências do Direito estatal na conformação do Direito comunitário, temos por presente a possibilidade de manifestação de três dinâmicas. Na primeira, “certas instituições do Direito estatal são apropriadas e reproduzidas, pelo Direito comunitário, como símbolos da oficialidade estatal”, tendo como bons exemplos a inclusão dos princípios da continuidade registraria e da obrigatoriedade de matrícula, bem como a utilização de expressões como “legalização”, o que sugeriria um aspecto de valorização moral da legalidade (MAGALHÃES, 2010, p. 557). Uma segunda dinâmica se realizaria quando, no direito comunitário, são criadas instituições que contrastam com as relativas ao direito oficial e, portanto, não haveria possibilidades de serem validadas. Nesse processo, pode-se incluir a compra e venda de imóveis, a qual se realiza verbalmente em negócios que envolvem familiares, bem como a “consideração da Associação de Moradores como instituição pública e não privada” (MAGALHÃES, 2010, p. 557).

Assim, a terceira possibilidade trata-se de quando, no direito comunitário “opera-se uma resignificação (isto é, a produção de novos sentidos) de instituições criadas, o âmbito do Direito estatal” (p. 557). Essa dinâmica se manifestaria, por exemplo, ao “status conferido ao documento “registrado em cartório”, ao qual se atribui uma superioridade sobre os documentos sem essa condição, valor que esse ato não possui, se visto, exclusivamente, sob o ângulo do Direito estatal” (MAGALHÃES, 2010, p. 558).

Desse modo, permanece sobrestado como compreender e explicar as analogias entre as instituições do Estado e as instituições da comunidade. Uma hipótese é de que exista um “um movimento de emulação, de cima para baixo”, no qual operam “processos de comunicação, de alguns rituais e procedimentos legais, definidos pelo Estado, aos costumes vigentes na favela, hoje menos discreta e imperceptível” (MAGALHÃES, 2010, p. 558). Nessa perspectiva, “a despeito dos processos, históricos e estruturais, de segregação socioespacial, tal fator não tem sido impeditivo de que haja certo intercâmbio e/ou apropriação, de instituições oficiais do Estado, por parte das coletividades favelizadas”. Ao mesmo tempo, opera-se o processo oposto, embora “em escala menor e de uma maneira mais racionalizada” (MAGALHÃES, 2010, p. 558).

Nesse contexto, embora aparente se tratar de um processo de intercâmbio e/ou apropriação de instituições do Direito comunitário por parte do Direito Estatal, pode-se verificar que a absorção do direito comunitário de laje pelo direito real de laje ocorre de maneira cotejada e parcial, na qual se apropria somente a dimensão do fenômeno da sobrelevação, deixando-se de lado as estruturas registrares comunitárias que formalizam este tipo de propriedade. Nesse

sentido, seria diferente, por exemplo, da inserção do princípio da tipicidade local ao Direito estatal, “princípio incorporado ao Plano Diretor e à legislação específica, para as favelas cariocas” (MAGALHÃES, 2010, p. 558), em que se absorve, mais que fenômenos jurídicos específicos, mas uma epistemologia.

O processo de apropriação do Direito Estatal “ocorre em paralelo e em combinação com pelo menos outros dois, que identificamos como processos de resignificação das instituições estatais e como criações originais da experiência jurídica, da favela”, pelo que se depreende que o Direito comunitário não se resume a uma cópia do direito estatal (MAGALHÃES, 2010, p. 559).

Esse movimento de emulação e de reapropriação, das instituições estatais, como estratégia, talvez não rigorosamente planejada, de pavimentação das relações da favela com os mundos do Estado e da legalidade, conferindo, assim, maior força à sua posição, no campo urbano. Trata-se de uma via de acesso à cidadania, desenvolvida pelos segmentos sociais favelizados, que, através da apropriação das instituições do Estado, buscariam legitimar, interna e externamente, as suas próprias instituições. Tal hipótese confirmaria a percepção clássica do poder simbólico do Direito estatal, nas relações sociais modernas e contemporâneas, [...] que induziria os agentes sociais a buscarem recobrir, legalmente, os seus interesses e instituições, produzindo uma narrativa jurídica a respeito deles, inspirada na institucionalidade do Estado. (MAGALHÃES, 2010, p. 559)

Portanto, em termos de influências do direito estatal na conformação do direito comunitário, verifica-se que “as leis do Estado possuem uma vigência relativa”, uma vez que, primeiramente, ali se encontram “estruturas jurídicas que não se conformam facilmente às suas disposições” (MAGALHÃES, 2010, p. 561). Depois, importante fator, o “investimento institucional do Estado, em sua efetivação, revela-se, muitas vezes, limitado” e, por fim, há fragilidade nas estruturas públicas, ou seja, “debilidade de espaços públicos, como fontes produtoras da normatividade recém-estabelecida”, o que leva a um “déficit considerável entre os comandos legais e as expectativas normativas, dos moradores de favelas” (MAGALHÃES, 2010, p. 561).

Se, em parte, o Direito comunitário absorve e/ou importa as instituições estatais, a análise deve igualmente estar atenta ao processo inverso, no qual são as leis da favela que “entram” no Estado, passando os seus agentes a operarem e apoiarem a sua atuação, nas instituições de origem comunitária. Muito embora se trate de uma “*troca desigual de juridicidade*”, como afirma Boaventura Santos, há que se ter em vista que se trata de um processo dialético ou “*de mão dupla*”, no qual um sistema se alimenta, em parte, do outro. Tanto o Estado chegou às favelas, quanto aquelas, em diferente medida, estão nesse. (MAGALHÃES, 2010, p. 561)

Portanto, especificamente quanto ao reordenamento jurídico, nota-se que, por um lado, era buscado “mediante a introdução de um sistema de formalização da propriedade, organizado e validado, pelo Direito estatal”, e, por outro lado, através da “edição de legislação urbanística específica, para cada favela, sucedida de instalação do respectivo órgão de orientação e controle” (MAGALHÃES, 2010, p. 562 e 563). Essa situação foi alterada com a edição da Lei nº 13.465/2017, que manteve a política de formalização, mas retirou a obrigatoriedade de legislação específica, orientação e controles urbanísticos.

De qualquer modo, no que diz respeito à dimensão da formalização da propriedade, “observamos que o início do processo de regularização não implicou o desaparecimento ou refluxo” dos mecanismos de formalização da propriedade comunitários já existentes, continuando a se realizar “aquisições – da propriedade ou, ao menos, do direito de uso –, mediante compra, doação, empréstimo, locação, sucessão hereditária e uniões conjugais”. Assim, o que se nota é que a ação do Estado, em vez de quebrar a cadeia dominial constituída, vai no sentido mantê-la e de estruturar um sistema estatal, através daquele criado anteriormente por meio dos recursos das próprias organizações de moradores. Nesse sentido, muitos moradores entendem que “a introdução de um sistema estatal, de reconhecimento das propriedades imobiliárias, é aguardado como um reforço e não como substituição do sistema comunitário” (MAGALHÃES, 2010, p. 563).

Assim, até mesmo imóveis erguidos pela prefeitura, em princípio somente sujeitos ao sistema formal de titulação, acabam por ser “atraídos e englobados” ao sistema de formalização local, sendo cadastrados na Associação de Moradores, a qual “passa a controlar e intermediar as suas transferências, concomitantemente aos sistemas de controle e registro, mantidos pela prefeitura.” (MAGALHÃES, 2010, p. 563). Por outro lado, há a introdução de práticas jurídicas de inspiração direta do Direito estatal, em que se verifica o “acoplamento dessas às práticas anteriormente vigentes, de origem comunitária, numa combinação de práticas vigentes, dentro e fora da favela, constelando-se os instrumentos jurídicos estatais e comunitários” (MAGALHÃES, 2010, p. 563).

Ainda, na questão da titulação da propriedade, temos que os entrevistados, embora enfáticos em afirmar interesse na implementação dessa medida, reconhecem que a regularização terá baixa eficácia caso não acompanhadas de medidas que garantam a efetiva segurança da posse (MAGALHÃES, 2010, p. 564). Nesse sentido, embora os mecanismos de formalização tenham cumprido um “importante papel na estabilização das relações sociais,

referentes ao acesso à moradia”, continuam a serem vistos, pelos entrevistados, como insuficientes (MAGALHÃES, 2010, p. 564).

De modo que se pode afirmar que “os moradores de favela não seriam portadores de uma cultura autóctone [...] que buscaria se reproduzir, sem a interferência do Estado, mas, ao contrário, tais moradores possuiriam a expectativa de que o Estado intervenha em seu favor, deve-se também atentar para os sinais contidos, nos movimentos contrários aos projetos estatais” (MAGALHÃES, 2010, p. 564).

Nesse sentido, as políticas de escrituração são de grande importância na promoção da segurança da posse e na proteção contra despejos forçados, no auxílio aos governos na obrigação de garantir o direito social à moradia, na segurança de ressarcimento em casos de remoção forçada, na atenuação de conflitos jurídicos entre famílias e comunidades diante da clarividência dos direitos de propriedade, na definição de regimes fundiários e de propriedade que protegem os investimentos de residentes ou terceiros, na facilidade de acesso ao crédito e de oferta do bem em garantia, além do fortalecimento das comunidades através do reconhecimento de direitos básicos de cidadania (FERNANDES, 2011, p. 40).

Assim, temos que movimentos contrários a determinados projetos estatais, por vezes, desqualificados, seriam “indicativos de que, embora intervenções de urbanização e regularização sejam, de maneira geral, desejáveis, isso não autoriza a supressão do complexo e necessário debate sobre o seu respectivo *modus faciendi*”, exigindo-se que sejam analisados os seus pormenores e que se considere as diversas questões que, nesse aspecto, se abrem (MAGALHÃES, 2010, 565). Nesse sentido:

[...] os movimentos dos moradores da favela mostram que os mesmos pretendem assegurar alguns valores, que podem não estar contidos nos projetos urbanísticos, não se reduzindo as suas expectativas à segurança da posse e à dotação de infraestruturas e serviços públicos, conquanto tais medidas sejam de inegável relevância. (MAGALHÃES, 2010, p. 565)

Também no que diz respeito ao Direito de Construir “se coloca de maneira bastante evidenciada o projeto de reordenamento jurídico, da favela estudada, por parte do Estado.” (MAGALHÃES, 2010, p. 565), o que gera, evidentemente, uma “gama de conflitos” de considerável alcance. Desse modo, vemos no presente caso a utilização de “mecanismos de imbricação comunitária da regulação e controle urbanístico, dos quais a prefeitura tem lançado mão, parecem-nos inescapáveis mecanismos de amortecimento desses conflitos, a fim de minimizar as dificuldades inerentes ao processo de reordenamento” (MAGALHÃES, 2010, p. 566)

Desse modo, no contexto da regularização fundiária inaugurada pela Constituição Federal de 1988, percebe-se alguns efeitos positivos, como “alguma orientação técnico-construtiva, abertura de mais um possível canal de processamento de litígios, relativos ao aproveitamento do espaço, e prevenção de acidentes” (MAGALHÃES, 2010, p. 566). Ao mesmo tempo:

[...], quanto à formalização da propriedade, observamos que a prefeitura providenciou a abertura de matrícula no RGI, apenas para os lotes dos terrenos, não fazendo constar dos mesmos a existência de edificações, de modo que esse configura uma base precária para que sejam anotados os atos futuros de transmissão de distintas unidades existentes, no mesmo lote. Por outro lado, a averbação da existência de edificações, na matrícula do imóvel, exigirá obtenção de certidões junto ao INSS, bem como o recolhimento de emolumentos, duas circunstâncias que, provavelmente, desestimularão os moradores a manterem a regularidade dos imóveis, junto ao RGI. Nesse contexto, os mecanismos comunitários apresentarão vantagens comparativas que, aliadas à inexistência de ameaças à posse, podem conduzir os moradores a permanecerem recorrendo a esse mecanismo, salvo se a prefeitura decidir voltar a investir nessa área, a fim de facilitar os procedimentos (MAGALHÃES, 2010, p. 568)

Assim, moradores informam “que as vendas continuam a ser feitas com os instrumentos comunitários” (MAGALHÃES, 2010, p. 568), bem como a existência de um “incipiente movimento de realização das vendas, por meio de escritura pública” (MAGALHÃES, 2010, p. 568), ao passo que ocorrem “dinâmicas que apontariam para o chamado *“reaparecimento da irregularidade”*, indicativo de que a intervenção da prefeitura não conseguiu criar as condições para a reprodução e desenvolvimento regular, da área em questão” (MAGALHÃES, 2010, p. 569), o que significaria “não desaparecimento, a curto prazo, dos sistemas de formalização” informais, bem como a “instauração de conflitos entre as normas estatais de uso e ocupação do solo e aquelas normas, internalizadas pelos moradores” (MAGALHÃES, 2010, p. 569).

Nesse sentido, podemos conceber as relações jurídicas a partir de três distintas determinações, quais sejam, a primeira relativa aos usos e costumes locais, soerguidas em processos de negociação; posteriormente, estão presentes as apropriações do sistema legal estatal; por fim, há as imposições e as soluções arbitrárias, uma faceta da violência nas relações sociais, seja ela real ou latente (MAGALHÃES, 2010, 567). Então, a partir do surgimento dos programas de regularização, mostra-se importante analisar quais impactos eles estariam produzindo sobre estas determinantes (MAGALHÃES, 2010, p. 567).

Nesses termos, teríamos um contexto que “apontam para uma intervenção do Estado, caracterizada pelo recurso à violência simbólica”, no qual há “pouca consistência os espaços públicos de negociação e deliberação do *novo* ordenamento anunciado, para as favelas”

(MAGALHÃES, 2010, p. 567). Assim, como consequência dos impactos da regularização, as relações jurídicas pautadas pelos “usos e costumes locais, estabelecidos em processos de negociação” poderia ser enfraquecidas, porquanto o processo “foi estruturado de maneira a repelir e abolir tais parâmetros, considerados como fonte de práticas negativas, com relação aos espaços públicos” (MAGALHÃES, 2010, p. 567). Já no que diz respeito aos impactos nas apropriações do sistema legal estatal, “ocorreria de maneira bastante seletiva, uma vez que estaria se aprofundando o *gap* entre a ordem legal e as expectativas normativas dos moradores da favela”, bem como poderia realimentar “as apropriações com caráter de ressignificação, a fim de filtrar a normatividade estatal de seus aspectos mais contraditórios”. Por fim, quanto ao impacto nas imposições e/ou soluções arbitrárias, “poderia, paradoxalmente, se ver reforçada com a intervenção do Estado” (MAGALHÃES, 2010, p. 567).

Em contrapartida, estas análises e hipóteses foram realizadas inseridas em um paradigma de regularização fundiária que vinha sendo aplicado no Brasil desde a invenção da Constituição Federal de 1988, bem como do Estatuto da Cidade, o qual oferecia “reconhecimento de direitos e de ferramentas coletivas”, ainda que o “tratamento coletivo dos assentamentos informais pelo poder público a partir de direitos coletivos” estivesse sempre pendente de “uma validação social, das instituições, agências de crédito, etc.” (FERNANDES, 2006, p. 17).

No denominado ciclo de Regularização Fundiária, há o reconhecimento, voltado às populações carentes, de seus direitos à moradia e à cidade, bem como do direito a usufruir dos aparelhos urbanos e dos bens simbólicos da cidade (SILVA, 2010).

Em contrapartida, na prática, pode-se afirmar que, neste período no Brasil, as estratégias de reassentamento e de regularização coexistem, “e em alguns casos são incorporadas em uma mesma política pública”. Nesse sentido, “se no plano social, por sua amplitude e profundidade, a irregularidade fundiária demanda solução, no plano político e ideológico persistem controvérsias sobre as alternativas a serem adotadas” (SILVA, 2010, p. 243).

Portanto, a possibilidade de uma abordagem ampla e integrada de regularização fundiária por parte da administração pública “**depende, invariavelmente,** da forma com que o ordenamento jurídico harmoniza o instituto da propriedade com o feixe de direitos e deveres ligados à ordem urbana, especialmente o direito à cidade e à moradia adequada” (ALFONSIN, 2020, p. 174, grifo nosso). Mas também, ao contrário, a existência de um processo de emergência de uma nova ordem urbana, foi possível por questões que vão além da existência

de base legal, decorrendo por uma conjunção de fatores, como a “implementação de um programa municipal vinculado à regularização fundiária”, a “criação de uma estrutura político-administrativa capaz de atender a demanda” e a “existência de uma política pública comprometida com o ideário da reforma urbana, cujas diretrizes romperam com padrões tradicionais de apropriação do espaço urbano” (SILVA, 2010, p. 256).

Não obstante, mais recentemente, procedeu-se a uma ruptura desse paradigma, o qual afetará, fundamentalmente, as formas de aplicação do programa de regularização fundiária, sobretudo porque se alteraram as bases da própria concepção de regularização (ALFONSIN, 2020b, p. 238), bem como institutos centrais para a sua efetivação. Isso porque a Lei nº 13.465 faz parte, na verdade, de um “processo de desdemocratização e descaracterização da política urbana”, na medida em que:

[...], ainda que o marco legal fosse bastante avançado no Brasil, mesmo antes de 2016 já se podia observar uma baixa efetividade de muitas das diretrizes e instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade. Avalia-se, no entanto, que o impeachment introduz um *turning-point* político e jurídico de ruptura com a principiologia do modelo constitucional da Política Urbana, acentuando o descompromisso com a Democracia, a função social da propriedade e o direito à cidade. (ALFONSIN, 2020b, p. 246)

Desse modo, os movimentos de desdemocratização e descaracterização imprime à política urbana brasileira “uma forte inflexão” ao alterar “seus traços fundamentais”. (ALFONSIN, 2020b, p. 246). Nesse sentido, temos que o processo de desdemocratização se evidencia por indicadores como “a extinção do Conselho das Cidades, a suspensão do processo participativo de realização das Conferências Nacionais da Cidade”. Também pode ser aferido a partir do decreto que extinguiu, “em única tacada, mais de 300 órgãos colegiados encarregados de democratizar a gestão de políticas setoriais no país”, o qual representa “uma forte erosão na gestão democrática da política urbana no país”, afastando a condução desta política do ideário constitucional de um estado democrático de Direito” (ALFONSIN, 2020b, p. 246), porquanto retira a população e do movimento organizado “do debate nacional sobre os rumos do desenvolvimento” da política urbana. (ALFONSIN, 2020b, p. 247)

Não bastasse, também se operou um esvaziamento da Política Urbana, realizado através da extinção do Ministério das Cidades, “órgão da Administração Federal responsável pela interlocução com os municípios brasileiros, entes competentes para desenvolver a Política de Desenvolvimento e expansão urbana”, dissolvendo-se suas competências, através da Medida Provisória 870/2019, para um “genérico Ministério do Desenvolvimento Regional”

(ALFONSIN, 2020b, p. 247), medida a qual insere o Brasil em um cenário que combina “desdemocratização com baixa capacidade do estado”, no que diz respeito à Política Urbana.

Também verifica-se um processo de descaracterização das políticas urbanas, a partir da Lei 13.465 de 2017, a qual promove “uma reforma do marco legal da terra no país e altera profundamente o paradigma de regularização fundiária”, constituindo-se um “potente indicador da descaracterização da Política Urbana”, já que de uma “uma concepção de regularização fundiária plena, envolvendo segurança da posse, urbanização e participação popular nos processos de tomada de decisão, passamos a assumir um modelo de regularização fundiária que claramente privilegia a mera titulação dos ocupantes”, o que envolve, a médio prazo, “processos de desposseção de terras ocupadas por população de baixa renda e transferência de ativos dos mais pobres para os mais ricos”. Nesse sentido, realiza-se “uma substituição do paradigma do direito à cidade e da função social da propriedade por um paradigma que recoloca o direito de propriedade e sua função econômica no centro do ordenamento jurídico.” (ALFONSIN, 2020b, p. 247).

Assim, é necessário antever que toda vez que a regularização fundiária foi posta em termos de uma simples perspectiva de escrituração, “pouca atenção tem sido dada à necessidade de promover um desenvolvimento urbano integrado do ponto de vista socioespacial”, em razão de seu alto valor. Desse modo, a abordagem de meras titulações, “não tratou as causas subjacentes dos assentamentos informais ou da pobreza.” (FERNANDES, 2011, p 37).

Desse modo, temos por clarividente que a legislação “buscou a concessão facilitada de títulos de propriedade aos ocupantes, inclusive de terras públicas, de núcleos urbanos informais”, pautada pela premissa de que “os títulos de representatividade de propriedade servem não apenas para dar maior segurança jurídica aos ocupantes, mas também fomenta o potencial de crescimento econômico do país”. (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1465). Embora:

O que importa para o desenvolvimento econômico não é, portanto, a mera proteção de todos os direitos de propriedade em vigor, independentemente de sua natureza, e sim qual direito de propriedade está sendo protegido e em que condições. Havendo grupos capazes de utilizar melhor certas propriedades do que seus proprietários, é possível que convenha mais à sociedade não proteger o direito de propriedade vigente e criar outro, novo, que transfira o patrimônio àqueles grupos. (CHANG, 2004, p. 145)

Nesse sentido, significativo que haja “a priorização da concessão de títulos de propriedade” através da legitimação fundiária em terras públicas, ao passo em que se “nega o direito à legitimação de posse em terras públicas” (FERREIRA FILHO, 2018, p. 1465).

Portanto, a nova lógica normativa deixa de encarar a titulação enquanto apenas uma das muitas dimensões, em específico, da regularização fundiária, e em termos mais amplos, da política urbana (ALFONSIN, 2020a, p. 176). A nova orientação traz elementos como:

[...] a preconização da eficiência como princípio basilar da política pública (arts. 1º, 10, IX) a distinção entre Reurb-E e Reurb-S (art. 13), aplicáveis a núcleos urbanos informais diferenciados por critério de renda, facilitando o repasse de terras – inclusive públicas (art. 16, § único) – àqueles que não se enquadram no perfil de baixa renda; a superficialidade com que são tratadas as ZEIS, evidenciando a desvalorização deste instrumento urbanístico(art. 18, §2º); [...] a revogação completa do Capítulo III, Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, da Lei nº 11.977/2009 (art. 109, IV). (ALFONSIN, 2020a, p. 176 e 177)

Assim, temos que “o traço mais marcante desse novo desenho legislativo parece ser a supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários, facilitando-se a aquisição e a transação de seus títulos de propriedade”. Nesse sentido, temos como consequência imediata “a desconsideração do conjunto de princípios jurídicos, ambientais e sociais que lastreavam a matriz de regulação urbana que vinha se consolidando no Brasil” (ALFONSIN, 2020a, p. 177).

Ao mesmo tempo que a transformação da habitação em mercadoria, no caso, o fortalecimento de sua utilização enquanto um ativo integrado ao mercado financeiro global, afetou profundamente o gozo do direito à moradia adequada por todo o mundo. A crença na alocação de moradias através do mercado, como meio mais racional, levou as políticas públicas habitacionais a abandonarem a habitação como um bem social (ROLNIK, 2013, p. 1059). Assim, a transferência da provisão habitacional ao mercado veio acompanhada de visão de que a propriedade privada da casa era a melhor opção para todos, alçando este formato de posse à centralidade da maioria das políticas habitacionais (ROLNIK, 2013, p. 1061 e 1062).

Nesse sentido, as políticas de moradia através do mercado tornou-se relevante atividade no setor financeiro e contribuiu para uma bolha mundial dos preços nos mercados imobiliário, o que conduziu a um forte impacto nas capacidades de compra da moradia, na medida em que às mais-valias das propriedades e dos aluguéis eram pautados, em vez do mercado local, a partir do mercado financeiro global, causando dificuldades de acesso à moradia adequada por meio do mercado (ROLNIK, 2013, p. 1062).

Em termos de políticas de desenvolvimento, existe atualmente uma ofensiva daqueles que creem que todos os países precisam desenvolver um conjunto de instituições em nome da “boa-governança”, as “instituições boas”. Aos países periféricos são dados prazos curtos para esse desenvolvimento. As recomendações de *quais* instituições fazem parte do pacote de “boa

governança” variam, mormente porque não fica clarividente a ligação entre determinadas recomendações e desenvolvimento econômico. (CHANG, 2004, p. 123-124)

Nesse sentido, “esse foco restrito à titulação, como já demonstrado pelo exemplo peruano, certamente otimiza o ingresso e o fluxo de ativos financeiros no mercado imobiliário, mas ao preço de produzir um urbanismo especulativo com limites cada vez menores na ordem jurídica nacional” (ALFONSIN et al, 2020a, 178).

Dessa forma, a partir de estudo com foco na Maurîtânia e em cidades do sul global, concluiu-se que, embora a pobreza e a insegurança da posse estejam ligadas à exclusão e injustiça, não se pode concluir que um título de propriedade seja suficiente para a garantia dos direitos de propriedade. Nesse sentido, a provisão de direitos de propriedade formais não necessariamente concorre para a garantia da segurança da posse. Ao contrário, pode aumentar a insegurança dos ocupantes que não conseguem cumprir com os procedimentos de formalização ou que estão mais diretamente expostos às políticas de deslocamento pelo mercado (CHOPLIN; DESSIE, 2017, p. 57). Assim, “a escrituração continua a ser a principal forma de promover a segurança jurídica total e duradoura da posse, embora a segurança da posse possa ser dada aos ocupantes por muitos tipos diferentes de títulos ou direitos executórios” (FERNANDES, 2011, p 41).

Nessa seara, apoiada pelo Banco Mundial e por instituições de governos ocidentais para ajuda ao desenvolvimento, a maioria das reformas nos marcos legais da terra em países em desenvolvimento, na década dos anos 2000, ocorreram baseadas na perspectiva do direito de propriedade, de modo que se alçasse, a partir da formalização e da individualização, a conversão em mercadoria dos direitos de propriedade relacionados à terra (LOEHR, 2012, p. 837). Essa abordagem encoraja comportamentos predatórios, pavimentando caminhos da eficiência econômica do mercado de terras às custas de outros grupos e das diversidades de formas de vida. (LOEHR, 2012, p. 837). Portanto, exemplos dessa política aplicadas aos países do capitalismo central, como a Alemanha, apresentam baixos retornos, ao passo que sua inserção em países em desenvolvimento pode resultar em desastres, como no caso do Camboja.

O fato patente é que as “reformas políticas” neoliberais se mostraram incapazes de cumprir a sua grande promessa: o crescimento econômico. Quando da sua implementação, garantiram-nos que, embora essas “reformas” talvez aumentassem a desigualdade a curto e, possivelmente, também a longo prazo, elas gerariam um crescimento mais rápido e, enfim, alcançariam a todos mais efetivamente do que as políticas intervencionistas do imediato pós-guerra. Os dados das últimas duas décadas mostram que só a parte negativa dessa previsão se confirmou. A desigualdade da renda aumentou tal como se

previu, mas a prometida aceleração do crescimento não se verificou. Aliás, em comparação com o período 1960-1980, no qual predominaram as políticas “ruins”, o crescimento se desacelerou acentuadamente nas últimas duas décadas, sobretudo nos países em desenvolvimento. (Chang, 2004, p. 212)

Nesse sentido, frisa-se que uma abordagem necessária seria de uma perspectiva de “desmercantilização” da moradia e de variados direitos de usos. (LOEHR, 2012, p. 837). No Peru, por exemplo, há “poucos indícios de melhoria de acesso ao crédito” (FERNANDES, 2011, p. 40)

Em vez de discutir assentamentos, bairros e comunidades, a escrituração formal centra-se em unidades, direitos de propriedade e operações do mercado livre individuais, independentemente do contexto social e consequências. A escrituração é implementada sem menção de redes de segurança social e bem estar, ou de cooperativas e bens públicos. (FERNANDES, 2011, p. 30)

Ainda, acerca do fenômeno de gentrificação e de comportamentos predatórios, temos que “muitas comunidades tradicionais de São Paulo, por exemplo, foram convertidas de assentamentos informais a incorporações para a classe média e alta”. Também, as políticas de legalização “têm levado a crescentes expectativas de gentrificação no Vidigal, uma favela antiga e bem localizada no Rio de Janeiro” (FERNANDES, 2011, p. 39). Ademais, além de modificar o conceito de regularização fundiária:

A Lei nº 13.465 passa a prever duas modalidades de regularização fundiária (Reurb): (i) Reurb de interesse social (Reurb-S), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda (art. 13, I); e (ii) Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda (art. 13, II). (ALFONSIN et al, 2020a, p. 179)

Curiosamente, a existência da modalidade Reurb-E encontra-se ligada ao fato de que “também a população de maior renda produz irregularidades urbanísticas, tais como aprovação de “condomínios fechados” que burlam a Lei nº.6766, apropriação privada de orla marítima, abrangendo a ocupação de terrenos de marinha e cercamento de praias”, sem contar as práticas de “apropriação de áreas públicas por mansões e loteamentos irregulares” (ALFONSIN et al, 2020, p. 180). Entretanto, na lei anterior, a regularização fundiária de interesse específico “dependia de um juízo discricionário do Poder Público acerca da conveniência e oportunidade em promover tal regularização”. Dessa forma, considerava-se inclusive “a situação socioeconômica dos ocupantes, dotados de capacidade econômica para adquirir solo urbano no mercado imobiliário formal e não em estado de necessidade” (ALFONSIN et al, 2020a, p. 180).

Já na legislação atual, se estabelece uma série de condições para concessão de legitimação fundiária nos casos de Reurb de interesse social (Reurb-S) que “não estão presentes

na outra modalidade (Reurb-E)”, a qual, inclusive, não possui interesse social. Nesse sentido, “a legislação grava com condições mais rigorosas a legitimação fundiária voltada às pessoas de baixa renda do que aquela voltada à população em geral”, ocasionando uma peculiar situação de um regime fundiário “que torna mais fácil a regularização para a população de alta renda do que para a população pobre, traindo, de forma flagrante, a própria diretriz da política urbana anteriormente referida.” (ALFONSIN et al, 2020a, p. 181).

Assim, a política urbana brasileira tornou-se facilitadora de processos de regularização fundiária o quais, “ao invés de garantir o direito à cidade às famílias que ocuparam áreas para fins de moradia, pode acabar facilitando a progressiva expulsão da população de baixa renda das áreas centrais e de melhor localização no tecido urbano das cidades brasileiras (ALFONSIN et al, 2020a, p. 188).

Desse modo, ressaltamos que “promover o progresso no complexo campo da regularização de terras acarreta uma série de questões jurídicas e objetivos paralelos”. Nesse contexto, espera-se que as políticas relacionadas à regularização “atendam a outros objetivos sociais além da segurança da posse - questão complicada pelo fato de existirem muitas formas de posse além da escritura livre - que podem proporcionar segurança aos ocupantes” (FERNANDES, 2011, p. 41)

Nesse sentido, não é suficiente que se legalize o ilegal sem que se realize alterações no sistema jurídico-urbano que, inicialmente, deu causa à ilegalidade, sobretudo porque, embora seja uma dimensão importante e necessária, a escrituração por si só não é capaz de fornecer segurança jurídica da posse aos moradores, bem como revela-se insuficiente na promoção da integração socioespacial, podendo inclusive ameaçar a permanência de comunidades nos assentamentos formalizados (FERNANDES, 2011, p. 38).

Os programas de regularização dão segurança individual de posse e proteção contra o despejo legal, mas também podem causar a elitização, especialmente em áreas localizadas centralmente e em regiões valorizadas onde incorporadores e loteadores possam pressionar os residentes para vender seus lotes (FERNANDES, 2011, 38 e 39).

Assim, sempre que “concebidas de maneira isolada do conjunto mais amplo de políticas de urbanização, habitação, urbanas e fiscais, as políticas de regularização têm pouca relação com outras questões, como terrenos vagos, propriedades subutilizadas e terrenos públicos disponíveis” (FERNANDES, 2011, p. 38).

O direito à regularização tem que ser traduzido em programas e ações públicas e sociais que compatibilize três dimensões: a escala enorme do problema; os

padrões técnicos, urbanísticos, ambientais e construtivos; e, por último, os direitos a serem reconhecidos àquela população residente em assentamentos informais (FERNANDES, 2006, p. 17).

Em suma, os processos de formalização estudados não indicam o desaparecimento de instituições de formalização de direito comunitário, revelando sua relativa autonomia nos locais de favelas, o que não significa dizer que estes outros sistemas de formalização de propriedade não ganhem importância. De qualquer forma, os vários sistemas de formalização não operam em competição ou de maneira excludente, ao contrário, parecem, por vezes, serem dependentes.

Por outro lado, curiosamente, o direito comunitário é, em algumas hipóteses, mais formal e solene que o direito estatal. Em outras situações, se nota uma lógica de simplificação nos documentos formais, inexistindo uma regulamentação meticulosa, ainda que esta seja, tendencialmente, mais contextualizada à dimensão local quando comparada, de modo geral, às regulamentações estatais.

Também, as três escalas jurídicas propostas (a local, a nacional e a mundial), não existem isoladas e não se caracterizam por regular objetos distintos, mas pela escala com que regula o objeto social. Nesse sentido, deve-se recordar que a tendência do poder é de uma representação da realidade social em uma escala que seja propícia na criação de fenômenos que ampliem as condições de reprodução do poder (SANTOS, B., 1988, p. 144-145), ainda que isso não se confunda com uma perspectiva de uso permanente do Estado de uma escala de direito nacional, sobretudo quando em nível local as práticas estatais são ditas “de exceção”.

De qualquer forma, inequívoco o fato de o direito real de laje assentar-se no superfato “mercadoria” e o direito comunitário de laje assentar-se na “moradia”. Nesse sentido, o instituto em sua versão do direito local, para além dos aspectos mercantis que assume, parece carregar consigo:

[...] **um sentido específico de função social**, bem como se sujeita essa propriedade a uma série de circunstâncias da economia doméstica e das redes de relações pessoais do titular, que configuram uma instituição mais complexa, do que aquela. Apesar da inegável intensificação do aproveitamento dos imóveis e de sua aplicação em moldes rentistas, tais processos não ocorrem de maneira descolada de outros valores, que não se reduzem ao proveito econômico a ser extraído da propriedade do solo. (MAGALHÃES, 2010, p. 543)

Por fim, importante que se capte as “nuanças da experiência jurídica em curso”, seja nos aspectos de violência ou nos de diálogo, seja de acomodação ou de resistência, até mesmo “nos seus movimentos de apropriação da ordem jurídica estatal” ou de construção original. Por fim,

que se abandone “abordagens evolucionistas a respeito dos sistemas jurídicos, nas quais o Direito comunitário caminharia, irrefreavelmente, para sua absorção pelo Direito estatal”, a qual faz parecer uma busca por, no fundo, confirmar sociologicamente o postulado político do monopólio estatal, da produção jurídica.” (MAGALHÃES, 2010, p. 542).

O direito não está somente na legislação ou na jurisdição, mas também nas suas formas executivas, através de políticas públicas. Existe uma dificuldade em pensar que aquilo que o Estado faz ou omite também se configura a realidade prática do direito. Nesse sentido, é necessário encarar as ações do Estado com o devido peso que possuem, ainda que, por vezes elas sejam contrárias à legislação pura, mas efetivas na criação de fenômenos sociais.

Assim, se em tese o direito real de laje e o direito comunitário de laje regulam, em escalas diferentes, um mesmo objeto social; na prática, em grande parte das situações, temos um cenário em que ambos os direitos regulam objetos sociais mais ou menos distintos, uma vez que o direito real de laje está voltado para as sobrelevações em terrenos regularizados, enquanto o direito comunitário de laje volta-se para sobrelevações, também em terras regularizadas, mas, sobretudo, em locais não regularizados.

Diferentemente do movimento no qual classes médias, por motivos diversos, se utilizam de direito comunitário de laje como estratégia de moradia, a possibilidade do uso do direito real de laje por classes mais abastadas revela uma dimensão na qual este mecanismo, ao contrário do que se faz supor, não possui aplicação restrita às lajes dos espaços favelares. Nesse sentido, o direito real de laje torna-se uma alternativa legal e de baixo custo para a constituição de sobrelevações voltadas para exploração econômica do mercado formal, incluindo-se possibilidades de atender a um mercado de classes mais altas, em quaisquer que sejam os locais em que se pretenda constituí-lo, desde que estejam regularizados em termos fundiários.

Não em razão do instituto em si, mas a edição do direito real de laje parece concorrer para um retorno a um viés equivocado da problemática, enunciando-se uma solução ao problema fundiário, sem atacar a centralidade dos problemas de informalidade fundiária.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo, pode-se perceber, no que tange à produção intelectual do campo jurídico, recorrência na utilização de uma visão estrutural-funcionalista em relação à cidade, podendo se aliar a aspectos positivismo jurídico, no sentido de produções voltadas ao “direito puro”. Ainda, também é recorrente, não contraditoriamente, uma visão dualista, na qual as favelas e o asfalto tornam-se fenômenos opostos e independentes. Ao mesmo tempo, em termos de ideologia, observa-se sua operação, tanto em construções acadêmicas acerca do direito de laje através do uso de ferramentas funcionalistas ou positivistas de leitura social do direito, quanto na conformação direta de fenômenos urbanos de segregação jurídica das favelas.

De forma mais ampla, ao se constatar a ligação entre os direitos de lajes e as situações de regularização fundiária, tornou-se imperativa a compreensão conjugada destes institutos, sobretudo quando se trata de comparar o direito real de laje e o direito comunitário de laje. Nesse sentido, torna-se mais clara a necessidade de compreensão do fenômeno jurídico para além do seu aspecto normativo, ou seja, uma análise dos institutos jurídicos que, não se bastando de uma compreensão meramente legislativa e idealista, esteja permanentemente ligada à sociologia. Isso se deve ao fato de que nem sempre a legislação é ideal, integral ou uniformemente aplicada, ao passo que o direito não diz respeito somente à lei, mas a uma série de processos que envolvem judiciário, executivo, forças econômicas e ideológicas e pessoas humanas.

Nesses termos, na prática, as legislações de um fenômeno específico, como o direito de laje (e o fenômeno da sobrelevação), necessitam ser harmonizadas com outras legislações que tampouco são integral ou uniformemente aplicadas. Por fim, todas estas legislações, incluindo-se a de regularização fundiária, estão inseridas em processos político-econômicos que não podem ser desconsiderados, uma vez que eles se manifestam na aplicação real da legislação, seja porque têm sua aplicação marcada por determinações econômicas, seja por determinações políticas ou mesmo por determinações ideológicas.

Ainda, mais concretamente, os direitos de laje existentes no direito comunitário e no direito oficial estatal tratam do mesmo objeto, a sobrelevação. Já em termos jurídico-econômicos, são formas jurídicas distintas, pertencente a ordens jurídicas distintas, que regulam de formas distintas essa forma construtiva de moradia e, ao mesmo tempo, essa mercadoria.

Assim, parece interessante investigar quais são as relações existentes entre os dois circuitos econômicos modernos (SANTOS, M., 2018) e os direitos estatal e comunitário (MAGALHÃES, 2010); bem como suas relações com o direito local de laje e o direito real de laje. Parece haver aqui uma forte ligação entre direito estatal e o circuito econômico superior, na medida em que a estipulação e a transformação de um direito de laje em direito real de laje permitiria uma comunicação acesso mais direta de capitais até então monopolizados pelo circuito inferior, através do direito local de laje, em espaços de favelas.

Ainda, a instituição do Direito Real de Laje de forma homônima de Direito de Laje, bem como as justificativas que ensejam sua criação, leva à ideia de continuidade e transliteração entre o fenômeno social e o fenômeno jurídico. Entretanto, podemos observar que o Direito Real de Laje não se restringe à aplicação em locais favelados. Nesse sentido, para além da pretensão de legalização dos casos existentes e da possibilidade legal de suas constituições em favelas, ele também cria todo um universo de aplicação fora delas.

Assim, se é verdade que o fenômeno social do direito de laje ensejou a criação do Direito Real de Laje, também é verdade que o fenômeno jurídico reproduz o campo social somente em seus aspectos, primeiramente **parciais**, e depois, **mais gerais e abstratos**. Portanto, a regulamentação de sua estrutura em uma forma jurídica, qual seja, a possibilidade de sobrelevar em laje de forma autônoma, é somente uma das faces de seu fenômeno social.

Desse modo, regular juridicamente a manifestação física do direito de laje, ou seja, a sobrelevação autônoma de propriedade, equivale a replicar em formas jurídicas uma nova conformação possível de propriedade, enquanto cria aparência de identidade nos fenômenos e pouco impacto na regulação real e total do direito de laje enquanto prática social.

Ainda que em nível de escala, um opere no âmbito local, outro em âmbito nacional, em termos a nível projetional, podemos entender que ambos os direitos se utilizam de centralidades bastante distintas, sendo a centralidade do direito de laje a finalidade da moradia e a centralidade do direito real de laje o seu caráter mercadológico. Esses centros “escolhidos” para projeção operam distorções e colocam nas periferias seus opostos. Assim, o direito real de laje, ao centralizar-se na mercadoria, afastaria os valores de uso ligados ao fenômeno social de sobrelevação. Já o direito de laje privilegiaria a questão da moradia, privilegiando os valores de uso, o que é facilitado pelo seu caráter local e, ao mesmo, restritivo, colocando o fenômeno da mercadoria em um local mais periférico.

Assim, o direito de laje, que conserva em si o valor de uso da moradia, parece estar mais ligado às relações do circuito inferior das economias modernas periféricas, ao passo que o Direito Real de Laje, que reifica a moradia, transformando-a em valor de troca, parece fortalecer as ligações ao circuito superior econômico.

Nesse contexto, o que separa fundamentalmente o Direito Real de Laje do direito de laje é justamente a regularização fundiária, uma vez que o primeiro, para operar, exige que a terra esteja regularizada, enquanto o último opera em espaços regularizados ou não. Assim, se o Direito Real de Laje é, junto de uma política de regularização fundiária que visa a mercantilização do espaço urbano, um produto mais ligado ao circuito superior, bem como, ao mesmo tempo, os circuitos econômicos superiores e inferiores são estruturais da sociedade moderna periférica, então, o circuito econômico inferior não deixará de existir, ainda que em outro espaço, assim como suas manifestações, tais como o direito local de laje, não deixarão de existir.

Enfim, a ocorrência da vigência relativa das leis estatais nas favelas, em razão da criação de estruturas jurídicas de difícil conformação às realidades específicas, além de um baixo investimento, em termos de políticas públicas e a fragilidade em estruturas públicas para a efetividade das legislações. Portanto, importante frisar que, se em termos de aplicação do direito urbanístico e com uma legislação adequada aos vários problemas locais, já restava evidente o déficit de efetividade nas políticas de regularização fundiária, a problemática toma novas dimensões em um contexto em que se desobriga a promoção e o planejamento de zonas de interesse especial. Nesse sentido, as políticas liberais do novo modelo fundiário, ao desintegrar aspectos legais fundamentais para as políticas de regularização fundiária, mesmo diante da legislação do direito real de laje, acaba por criar, ao contrário, um cenário de maior insegurança na posse àqueles que o direito real de laje visava proteger.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes; 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*, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2020a. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245>>. Acesso em: 23 set. 2021. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2019.37245>.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; et al. **Descaracterização da política urbana no Brasil:** desdemocratização e retrocesso. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, n. 16, jan./abr., p. 229-254., 2020b.

ANDRADE, Eric Santos. **A tutela do Direito de Laje no Brasil:** Análise da Regulação da Lei Federal nº 13.465/2017 à luz do Direito Fundamental Social de Moradia Digna. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade), Pós-Graduação em Direito – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 17/03/2020.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil.** *Revista Análise Social*, v. 29, p. 711-732., 1994 (3ª ed.).

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** 14. ed. Bertand Brasil. 2010.

BRASIL. **Estatuto da Cidade.** 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.html>. Acesso em 8 jun. 2019

_____. **Exposição de Motivos nº 00020/2016.** 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em 15 nov. 2021

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Planalto, Brasília, DF, 10 jan. 2002

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Planalto, Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Planalto, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm>. Acesso em: 14 jul. 2017.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada:** a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica / Ha-Joon Chang; tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. - São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHOPLIN, Armelle; DESSIE, Elizabeth. **Titling the desert:** land formalization and tenure (in)security in Nouakchott (Mauritania). *Habitat International*, v. 64, p. 49-58, 2017.

CORRÊA, Cláudia Franco; MENEZES, Juliana Barcellos da Cunha e. **A regularização fundiária nas favelas nos casos de “direito de laje”:** Construindo Pontes Entre O Direito Inoficial E O Direito Vigente. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 179-195, Jan/Jun. 2016.

CORRÊA, Cláudia Franco. **O Direito de laje**: conflitos com o Estado e na verticalização de moradias. *Anais da 26 Reunião Brasileira de Antropologia*, Porto Seguro, 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: direitos reais. - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária**: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*, [s. l.], v. 10, n. 3, p. 1449–1482, 2018.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, [s. l.], p. 56, 2011. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf%0Ahttp://www.iabrij.org.br/morarcarioaca/wp-content/uploads/2012/12/3-Regularization-of-Informal-Settlements-Portuguese.pdf

FERNANDES, Edésio. **A Nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23

KONZEN, Lucas Pizzolatto **A mudança de paradigma em sociologia urbana**: do paradigma ecológico ao socioespacial. *Revista de Ciências Humanas, Florianópolis*, v. 45, n. 1, p. 79-99, Abril de 2011.

LIRA, Ricardo César Pereira. **Direito formal e direito informal nos centros urbanos brasileiros**. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 7, n. 2., p.669-685, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2015.16963>.

LOEHR, Dirk. **Capitalization by formalization?** Challenging the current paradigm of land reforms. *Land Use Policy*, v. 29, p. 837-845, 2012.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. **O direito das favelas no contexto das políticas de regularização**: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio.

R. B. Estudos urbanos e regionais. v. 11, n. 1, maio 2009

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 7. ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia., **Metrópole na Periferia do Capitalismo**: Ilegalidade, desigualdade e violência. Hucitec, São Paulo, 1996.

MATOSINHOS, Ana Paula; FARIA, Edimur Ferreira de. **A efetividade do direito real de laje como instrumento de política pública para acesso à moradia digna**. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 56, 2017, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 56 – 71, Jul/Dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/indexlawjournals/2525-989x/2017.v3i2.2530>

RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021b.

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das Coisas**. - 9. ed. - Rio de janeiro: Forense, 2021a

RIZZARDO, Arnaldo. **O Direito Real De Laje**. Revista dos Tribunais, vol. 986/2017, p. 263 – 275, Dez / 2017DTR\2017\6951

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos; 203).

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Raquel Rolnik. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights**. International Journal of Urban and Regional Research, v. 37.3, May 2013, p. 1058–66.

SILVA, Jacqueline Severo da. **Regularização fundiária, exercitando um novo paradigma: um conflito também ideológico – apresentação de casos**. Revista planejamento e políticas públicas, p. 241-257, n. 34, jun. 2010

SANTOS, Milton. **O Espaço Dividido: Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos / Milton Santos; tradução Myrna T. Rego Viana. 2. ed., 2. reimpr.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada**. In: SOUTO, In: SOUTO, C.; FALCÃO, J. (Org.). Sociologia e direito: textos básicos de sociologia jurídica. 1. ed. São Paulo: Pioneira, 1980. p. 107-117.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do Direito**. Revista Crítica de Ciências Sociais. 24 (1988) 139-172.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual**. Novos estudos CEBRAP Mar 2016, v. 35, n. 1, p. 93 – 109

VILLAÇA, Flávio. **O território e a dominação social**. In: Revista Margem Esquerda, nº24, junho de 2015, São Paulo: Boitempo.

VILLAÇA, Flávio. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, jan.-abr. 2011

VILLAÇA, FLÁVIO. **Efeitos do Espaço sobre o social na metrópole brasileira**. In: VII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 1997, Recife, Anais... Recife: Anpur/UFPE, 1997. p.1375-85.