

# | 423 | O MERCADO IMOBILIÁRIO DE ALUGUEL EM FAVELAS DO RIO DE JANEIRO: "INFORMALIDADE" OU OUTRAS FORMAS DE FORMALIDADE?

Alex Ferreira Magalhães, Luiz Felipe Orofino Souto Cezar, Sue Ellen Coccaro, Priscilla Rodrigues  
Fonseca

## Resumo

O artigo tem como objeto estudar as relações locatícias de imóveis em favelas, tendo como referência empírica duas favelas incluídas em programa de urbanização da Prefeitura do Rio de Janeiro. Orienta-se por pressuposto que sustenta a juridicidade de grande parte das práticas contratuais e das instituições regulatórias do uso do solo, desenvolvidas pelos moradores de favelas. A partir das referências empíricas adotadas, busca-se debater as hipóteses que afirmam a predominância da "desordem" e/ou da "informalidade" e/ou do uso da violência privada nestas relações locatícias. Como referências teóricas, lançam-se mão de noções gerais extraídas do campo do Direito Urbanístico, do Direito Contratual (em especial, no que tange aos contratos de locação de imóveis) e do Planejamento Urbano, além da bibliografia especificamente voltada ao objeto do trabalho. A investigação pôde inferir que as transações envolvendo imóveis são altamente reguladas, passando por etapas além das percebidas como necessárias no ordenamento jurídico e no mercado dito "formal", apresentando determinadas particularidades, que o trabalho busca detalhar. Entre os resultados alcançados, destaca-se a percepção de que as favelas não estariam "excluídas" das dinâmicas que ocorrem na cidade, bem como de que não parece adequado ao estado das práticas contratuais aí encontradas a sua classificação como "informais", de modo a sugerir a necessidade de revisão das referências teóricas que têm orientado o debate a respeito do objeto do presente artigo.

**Palavras-chave:** favela(s), locação, aluguel, informal(idade), regulação.

## Introdução

O presente artigo tem por objeto problematizar as relações locatícias em favelas, tendo como referências empíricas principais os casos do Parque Royal e da Quinta do Caju, localidades estabelecidas, respectivamente, na Ilha do Governador e no bairro do Caju, na cidade do Rio de Janeiro (vide ilustrações 1 e 2, *infra*). Tratam-se de dois assentamentos populares, predominantemente de baixa renda, incluídos na primeira etapa do *Programa Favela-Bairro* (1994-1996), que foram objeto de estudo de caso visando desvendar o estado da arte de sua regulação, especialmente no que tange às formas de apropriação, ocupação e uso do espaço. O objetivo deste estudo é focalizar as práticas de locação de imóveis vigentes nessas duas localidades, analisando-as das perspectivas do Direito e do Planejamento Urbano.

Numa pequena amostra da relevância do tema, na cidade do Rio de Janeiro, em quatro anos, o percentual de imóveis locados, dentro do universo do parque imobiliário das favelas, teria ascendido de 15%, em 2002, para 29%, em 2006 (Abramo e Pulici, 2009). Tal fato foi explicado pela proximidade destas favelas em relação às grandes obras de construção civil voltadas para os Jogos Pan-Americanos ou a características dos bairros do entorno imediato. Este submercado de locação é o que o artigo se propõe discutir, a fim de problematizar os aspectos a ele inerentes, de indiscutível importância como forma de acesso das classes populares ao solo urbano.

Partindo de uma sistematização dos dados empíricos construídos através dos estudos de caso, buscou-se confrontá-los com a literatura a respeito do tema, a fim de se avaliar em que medida esta careceria de revisões e/ou complementações. A abordagem aqui adotada privilegia as dimensões jurídicas que marcam os contratos de locação no contexto de localidades em processo de urbanização e de redefinição de sua inserção no tecido urbano, procurando reconhecer contrastes e aproximações entre as práticas predominantes e aquelas que o seriam na cidade em que se inserem.

Os dados empíricos aqui mencionados foram obtidos mediante entrevistas e observações de campo, que buscaram levantar relatos das experiências dos moradores sobre relações locatícias de que tenham tomado parte, como locadores, locatários ou terceiros nelas intervenientes (*v. g.*, corretores de imóveis). Partindo desse contato com o *território usado* (Santos, M., 1994), buscou-se construir dados qualitativos, que registrassem as práticas sociais vigentes. O artigo é fruto do trabalho conjunto desenvolvido pelos integrantes do grupo de pesquisa "*Transformações estruturais no Direito Urbanístico contemporâneo*", vinculado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Grupo coordenado pelo Prof. Alex Magalhães, integrado por discentes de mestrado e especialização em Planejamento Urbano e Regional, além de graduandos em Direito, e outros profissionais interessados na temática de suas linhas de pesquisa.



**Localção de imóveis em favelas: algumas notas sobre as práticas em curso**

Com base no trabalho de campo realizado nas favelas acima especificadas, foi possível constatar a existência da locação de imóveis como prática antiga e consolidada nestes locais. No caso do Parque Royal, os depoimentos informaram que no início da década de 1990, antes mesmo que se colocasse no horizonte a perspectiva do recebimento de obras de urbanização, já existiam vários imóveis alugados, devido ao fato de ser um local pequeno, sem "*guerra de traficantes*", além de apresentar algumas vantagens locacionais, como topografia plana e centralidade. Já na Quinta do Caju, havia imóveis alugados já ao tempo em que estes eram barracos de madeira, o que sugere a precocidade com que o mercado imobiliário é capaz de estruturar-se vis-à-vis do processo de formação dos chamados *assentamentos precários e/ou de baixa renda*.

Em ambos os casos há, no mínimo, a percepção de que as obras de urbanização produziram significativa dinamização do mercado imobiliário local, colhendo-se vários depoimentos no sentido de que tanto a oferta quanto a procura por imóveis para locação teria sido incrementada após as referidas obras. No período recente, o mercado de locação continua a atender, principalmente, aos moradores recém chegados à favela, o que parece confirmar a hipótese geral segundo a qual este mercado constituiria a principal porta de entrada de novos moradores, no caso de assentamentos consolidados e de baixa renda (Abramo, 2009).

Os dados coletados sugerem que a demanda por aluguel é bastante elevada nas favelas, sendo mesmo superior à capacidade de oferta, exibindo um cenário de demanda habitacional fortemente reprimida, enfrentada pelos extratos sociais de baixa renda. Foram repetidos os depoimentos segundo os quais dificilmente se encontrava imóvel para alugar na comunidade ("*quando sai uma pessoa já tem duas, três pra entrar*"), sendo alugados em prazo de aproximadamente 24 horas os imóveis anunciados para locação, até mesmo para prevenir qualquer possibilidade de sua usurpação por terceiros. Outro fator que, conforme as informações de campo, parece estar contribuindo para o incremento da demanda de locação de imóveis consiste no alto preço de venda dos imóveis. Assim, não costuma se configurar, no caso das favelas, o fenômeno dos imóveis *ociosos* - e de sua *retenção especulativa* - que costumam marcar a paisagem das grandes cidades brasileiras, especialmente, em suas áreas centrais. Também nesse aspecto, e não apenas no físico-territorial, o uso da terra nas favelas se revela mais intensivo, em comparação com as demais áreas urbanas. De certo modo, pode-se afirmar que as favelas estariam mais próximas da realização da função social da propriedade.

Uma das primeiras questões a serem examinadas, relativamente ao nosso tema, se refere às características físicas dos imóveis para locação nas favelas. Os relatos apontam para uma diferenciação entre as tipologias de imóveis para venda e para locação. Como o aluguel virou uma importante fonte, ou principal ou complementar, de renda para muitos moradores, tornou-se comum que muitos proprietários dividam suas próprias casas, ou construam pequenas quitinetes mediante verticalização, buscando obter o maior número possível de imóveis para alugar, resultando em verdadeiras "vilas" de quitinetes. Por isso, a maioria dos imóveis disponíveis para aluguel, chamados por muitos entrevistados de "quartinhos", é pequeno, de dois ou três cômodos, com pouca ou nenhuma ventilação e iluminação natural, muitas vezes com banheiros do lado de fora, que são compartilhados pelos moradores daquela "vila", levando o morador a condições insalubres de sobrevivência, classificadas por um dos entrevistados como "insuportáveis". Em princípio, este expediente possibilitaria o acesso a imóveis mais baratos por parte dos candidatos à locação, no entanto, o que se verifica é o encarecimento dos aluguéis se considerado o seu preço relativo calculado por m<sup>2</sup>, tudo indicando constituir uma operação econômica bem mais rentável do que a venda de uma casa. Em que pese este perfil predominante, segundo os corretores entrevistados, há também bons imóveis em favelas sendo destinados à locação, observando-se que, nestes casos, os seus locatários costumam permanecer mais tempo, enquanto que o aluguel de quitinetes apresenta maior taxa de rotatividade.

Já quanto ao perfil das partes, os proprietários-locadores dos imóveis constituem-se de pessoas que deixaram de residir na favela, uma vez que a renda auferida possibilitou a compra de imóveis em bairros circunvizinhos ou mesmo em áreas mais valorizadas, como balneários fora da capital. Nos casos estudados, já aparecem alguns "grandes proprietários", como o de um comerciante que possui vinte imóveis em seu nome conforme os cadastros da Prefeitura, sem contar aqueles em nome de seus filhos. Alguns depoimentos indicaram, ainda, a ocorrência de aquisição de imóveis na favela por parte de pessoas residentes fora dela, como forma de investimento, num dado que ressalta os dinâmicos fluxos entre favelas e o conjunto da cidade, nem sempre adequadamente focalizados nas pesquisas disponíveis. Quanto ao perfil predominante dos inquilinos, tratam-se, normalmente, de pessoas solteiras ou recém-casadas, com poucos ou nenhum filho, recém-chegadas à favela e/ou que pretendem nela permanecer sazonalmente. Colhemos alguns depoimentos que mencionam, ainda, o caso de idosos como ocupantes desses imóveis.

Com relação ao processo de formação do contrato de locação, verifica-se que o mesmo ocorre, tradicionalmente, "*diretamente com o proprietário*", sendo que, mais recentemente, vem ocorrendo certo crescimento da atuação de corretores e/ou administradores imobiliários, ou até mesmo de advogados, como mediadores entre locador e locatário, num processo de incorporação de instrumentos convencionais do mercado imobiliário ao caso das favelas. Num exemplo ilustrativo, dado por um dos corretores atuantes em favela objeto de nossos estudos empíricos, este afirmou-nos que, nos casos de venda de imóveis que estão alugados, providencia o envio de uma carta ao inquilino, com a devida antecedência, oferecendo o imóvel para compra, assegurando-lhe o direito de preferência que a lei lhe confere, a fim de que "*tudo ocorra dentro da lei*".

Tal intermediação dificilmente é feita pela Associação de Moradores enquanto tal, instituição que se tornou célebre na história das favelas cariocas pelo fato de desempenhar papel ativo nas operações de venda de imóveis. Grosso modo, poderíamos afirmar que o mercado de locação de imóveis funcionaria, nas favelas, da maneira mais liberal possível, enquanto que o mercado de compra e venda se submeteria ao controle social exercido pelo organismo associativo. Costuma ser comum, no entanto, que a Associação de Moradores intervenha em relações locatícias quando da ocorrência de litígios entre as partes (suscitados por falta de pagamento do aluguel ou por dificuldade em reaver o imóvel locado), quando uma delas a procura como instância de mediação. Tal fato foi interpretado como uma estratégia de administração das redes de relações sociais estruturadas nesses espaços, que podem se ver de algum modo abaladas na hipótese de uma lide judicial.

De outro lado, a maneira como o Judiciário provavelmente enfrentaria tais conflitos guarda algumas diferenças importantes com as expectativas dos moradores, bem como com aquilo que comporia a **sensibilidade jurídica** (Carvalho, 1991) aí desenvolvida. Um caso emblemático a respeito desse problema foi relatado nos seguintes termos: uma moradora tinha um filho gravemente doente, e por isso não podia trabalhar. Após ameaças de despejo, vizinhos e amigos acionaram vários agentes locais (Associação de Moradores, assistentes sociais da Prefeitura, integrantes da *boca-de-fumo*, Igrejas) para intervirem junto ao proprietário. Desta feita, houve um acordo de concessão do imóvel para o uso gratuito e temporário, renovável a cada 3 meses, até que fosse possível restabelecer o pagamento. De um ponto de vista jurídico, pode-se afirmar que ocorreu a **novação** do contrato de locação, convertendo em contrato de **comodato**, como modo de resolução do litígio. De um ponto de vista econômico, pode-se propor a hipótese de que o mercado imobiliário, sobretudo em

condições socioeconômicas específicas, como a das favelas, opera de modo fortemente condicionado por estruturas de solidariedade social, não tendo como estabelecer-se de maneira *pura*, na qual as relações de cunho utilitário e especulativo seriam absolutas.

Há outros elementos nas práticas em curso que corroboram a hipótese acima. Por exemplo, muitos proprietários preferem alugar mais barato para um "*conhecido*" do que cobrar um pouco mais para um "*desconhecido*", registrando-se casos em que o locador exige um aluguel em valores inferiores aos "*preços de mercado*", em função "*da consideração pessoal*" que teria para com o locatário. Este, em contrapartida, quando o imóvel necessitava de algum reparo, o realizava por conta própria, ou então arcava com alguma despesa do próprio locador, tal como uma conta de luz do imóvel utilizado por este. Assim, observa-se que, em alguns casos, as relações de locação inserem-se num contexto de relações de colaboração, confiança e amizade entre as partes, sendo englobadas por estas. Isto não impede que se aluguem imóveis também aos "*desconhecidos*", do contrário este mercado não apresentaria o dinamismo que parece ser uma de suas notas características. No entanto, os componentes acima mencionados operam como determinantes de toda a relação contratual.

Vêm ao encontro dessa hipótese os inúmeros depoimentos segundo os quais haveria uma preferência explícita pela oferta de imóveis não por meio de anúncios públicos, mas sim por meio do "*boca-a-boca*", alugando-se para conhecidos, amigos ou por alguma indicação, a fim de prevenir o problema do "*calote*", pois a renda dos aluguéis passa a desempenhar papel significativo no orçamento do proprietário, ou mesmo da boa conservação e pronta devolução do imóvel, quando solicitada pelo locador. Em que pese esta preferência, observa-se que a oferta pública de imóveis - para locação e para venda - também é relevante, a julgar pela quantidade de anúncios que costumam ser encontrados na sede da Associação de Moradores, nos "*orelhões*", em postes e nos próprios imóveis.

Segundo as evidências encontradas em campo, a procura de corretores para intermediar um aluguel seria mais comum no caso de proprietários que já não moram mais na favela e querem "*menos preocupações*", deixando nas mãos de terceiros todas as responsabilidades de cobrar e receber os aluguéis, bem como de solucionar os eventuais litígios. A atuação de corretores nas relações locatícias em favelas assume formas e perfis diferenciados. Há desde o caso daqueles que possuem estabelecimentos fixados no interior das favelas, até o caso dos que estariam estendendo a sua região de atuação em direção às favelas. A ação desses profissionais tem levado a que muitos contratos de locação passem a estabelecer-se de maneira escrita, já que nos casos em que o proprietário administra

pessoalmente o imóvel, predomina a contratação de forma puramente verbal,<sup>2</sup> reduzindo-se a documentação do contrato aos recibos de aluguel, havendo certo número de casos nos quais sequer estes existem. Segundo alguns depoimentos, "*não interessava*" produzir esse tipo de documento, que eram dispensados pelos próprios locatários, revelando a presença de uma linha de atuação social na qual se evita assinar contratos ou produzir documentos escritos a respeito das relações nas quais se está envolvido ("*aqui vale a palavra, uma coisa que a gente não vê mais no dia-a-dia*"), diversamente da postura, igualmente presente, que busca uma maior segurança nesses documentos. Percebe-se, de forma geral, uma alternância dos moradores de favelas entre essas duas orientações, de acordo com a posição circunstancialmente ocupada em cada espécie de relação, como ocorre nos casos em que o proprietário não conhece o inquilino ou mora fora da favela.

Muito embora os locatários informem o baixo grau de formalidades exigidas pelos corretores na formação do contrato - exigem poucos documentos, tais como xerox da documentação pessoal, conta de luz de onde morava, além da assinatura do contrato com reconhecimento de firma em cartório - um dos corretores afirmou adotar procedimento rigorosamente igual, seja em favelas seja fora delas, realizando, por exemplo, as buscas de praxe junto aos organismos de proteção do crédito. O fato de muitos corretores de imóveis possuírem formação alheia às expectativas e circunstâncias presentes no caso das favelas tem conduzido a tensões entre eles e seus contratantes, para os quais aqueles precisam adaptar as suas estratégias de atuação. Isto inclui, por exemplo, os modelos contratuais que os corretores habitualmente utilizam, objeto de acirradas queixas de uma entrevistada, proprietária de vários imóveis administrados por corretor, para quem os termos do contrato padrão apresentado por este padeceriam do problema de serem "*muito comerciais*".

Quanto ao conteúdo da relação contratual e às suas cláusulas típicas, verificamos, em primeiro lugar, que o pagamento dos aluguéis é realizado diretamente em mãos do proprietário (ou do corretor, quando há), que em muitos casos passa no imóvel locado para cobrá-lo, não se verificando nenhum caso de utilização de depósito bancário, revelando o quão distantes os mecanismos do sistema financeiro ainda se colocam em relação às

---

<sup>2</sup> O caso do contrato verbal costuma ser visto como equivalente a ausência de qualquer contrato. Contudo, não se exige forma escrita como essencial à validade de um contrato de locação de imóveis. Vide art. 47 da lei federal nº 8.245/91, que regula a matéria.

operações econômicas em curso nas favelas, em que pese o fato de que elas não se reduzem a valores diminutos.<sup>3</sup>

No que tange ao prazo dos contratos, parece ser interesse comum de locadores e locatários a sua não estipulação, ou a estipulação por curto período, de no máximo um ano, podendo ser prorrogados por mais tempo, conforme a vontade das partes. Isto atende ao interesse dos locadores em saber se os locatários honrarão com o pagamento dos aluguéis, se darão adequado uso e conservação ao imóvel, preservando, ainda, a liberdade de pedir o imóvel de volta a qualquer momento, a fim de fazer frente a eventuais necessidades futuras e fortuitas. De outro lado, atende ao interesse dos locatários de não assumirem obrigações de grande monta, de não ficarem "*presos*" ao local, podendo deixá-los quando quiser, diante de eventuais necessidades. Assim, muito embora alguns inquilinos permaneçam por vários anos nos imóveis que alugaram, pode-se afirmar que o mercado locatício em favelas apresenta taxas de rotatividade maiores do que fora delas, onde predominam os contratos pelo prazo inicial mínimo de trinta meses, do qual os locadores dificilmente abrem mão, a fim de não perderem a faculdade da denúncia vazia, que lhes permite resilir a locação ao final desse prazo, sem necessidade de demonstrar a existência de motivação legítima.

No que se refere às garantias contratuais do pagamento dos aluguéis, o instrumento quase que universalmente utilizado é o da caução em dinheiro, vulgarmente denominado "*depósito*". O valor deste, em geral, é o correspondente a um aluguel (ou dois, no máximo). Tal valor é restituído ao final da locação na forma de compensação, isto é, o locatário não pagará aluguel no último mês em que ocupar o imóvel. O efeito prático dessa engenharia contratual é o de que os aluguéis são pagos adiantados (ou "*a vencer*", conforme a linguagem dos corretores), sendo esta a forma de garantia que tem se revelado a mais simples e eficaz - quiçá, a única economicamente viável - segundo as percepções generalizadas colhidas no campo. Com base no anteriormente exposto, pode-se considerar que a maior garantia do recebimento dos aluguéis pelo locador reside na rede de relações sociais, razão que leva alguns proprietários a não exigirem qualquer "*depósito*" de seus inquilinos, tendo, em contrapartida, o direito de pedirem o imóvel caso verificada qualquer impontualidade no seu pagamento. Não registramos qualquer caso de utilização da fiança, mecanismo de garantia dominante no mercado imobiliário nas áreas tradicionalmente

---

<sup>3</sup> Os valores dos aluguéis, nos casos estudados, oscilam entre 0,5 e 1 salário mínimo.

integradas à cidade, o que representa outro contraste nítido entre os dois submercados imobiliários em questão.

Outro aspecto dessa relação contratual refere-se ao modo de atualização monetária dos aluguéis, isto é, ao que se costuma chamar do seu "*reajuste*". Também em contraste em relação ao que predomina fora das favelas, nos casos estudados os contratos - sobretudo os verbais - muitas vezes não contém cláusula de reajuste periódico, encontrando-se caso em que, segundo o próprio locador, o imóvel estava alugado há dez anos, sem que tivesse sido aplicado qualquer reajuste. Mesmo quando realizado, este reajuste não segue os parâmetros comumente utilizados fora das favelas. Ou seja, aplica-se o reajuste em períodos que podem ser maiores do que o anual, bem como não se utilizam índices gerais de preços, mas regula-se pela capacidade de pagamento do locatário. Este ponto constitui outro foco de tensão entre locadores e seus respectivos corretores: estes, via de regra, buscam aplicar reajustes anuais, enquanto aqueles costumam ser movidos por outra racionalidade, na qual deve-se

*pensar também no amigo que tá alugando. Se cobrar um aluguel alto, vai chegar 2, 3 meses depois ele não vai ter condição de pagar. Que vai acontecer? Vai ter que esperar ele arrumar um outro aluguel mais barato e mudar. É melhor um aluguel mais barato que dá condição dele pagar.*

Entre as práticas usuais nas locações em favelas encontra-se a de manter a conta de luz em nome do proprietário, já que se trata de um documento comumente tomado como um dos principais elementos de prova da titularidade do imóvel, cuja falta expõe o locador ao risco da perda do imóvel, por usurpação. Uma vez que nas favelas, em geral, o titular não conta com a propriedade imobiliária matriculada no registro imobiliário, "*a posse vale como propriedade*", entendimento bastante enraizado na cultura jurídica brasileira, e admitido à luz do sistema jurídico oficial, de modo que não parece desmedido este cuidado adotado pelos locadores. De outro lado, a fim de evitar que o locatário deixe de pagar as contas de luz, a praxe comumente adotada é a de cobrá-las conjuntamente com o aluguel, o que é motivo de desconforto para corretores de imóveis. Porém, também nesse caso, trata-se de mais um dos muitos indicadores dos processos de segregação e fragmentação, atuantes nas cidades brasileiras e latino-americanas. Num dos casos estudados - a Quinta do Caju -, dado o grau de avanço no processo de formalização da propriedade fundiária, a Associação de Moradores passou a praticamente exigir que todos os locadores abrissem as contas de luz em

nome dos locatários, como parte de uma estratégia destinada a demonstrar que "*aqui não é favela*", demonstrando o peso dos aspectos simbólicos no desenvolvimento dos assentamentos populares, que transcendem às considerações de outras ordens, acima expostas.

Por fim, cabe mencionar as regras específicas de uso do imóvel estabelecidas pelos locadores, que compete ao locatário aceitar, sob pena de não concretizar-se a locação. Elas visam prevenir "*incômodos a terceiros*" praticados pelo inquilino, que podem se voltar contra o locador, revelando um entendimento difuso segundo o qual este se responsabilizaria por aquele, como uma espécie de garantidor, para todos os vizinhos, do bom uso do imóvel. Pode-se mencionar o exemplo do controle da produção de ruídos, da permanência de animais, do uso de drogas ilícitas, e até mesmo de visitantes recebidos pelo locatário. Tais normas não são escritas, porém, segundo os locadores entrevistados, são claramente colocadas, verbalmente, antes de o locatário instalar-se no imóvel, cujo descumprimento tem por consequência o seu despejo sumário. Algumas das normas em questão podem se considerar violadoras da privacidade ou intimidade do locatário, logo, ilegais, à luz do sistema jurídico oficial. Porém, não parecem desarrazoadas, à luz das condições objetivas da convivência social nesses espaços, sobretudo no que concerne ao problema da segurança dos moradores, que, em geral, buscam evitar situações que os envolvam com a *boca-de-fumo*.

Foram poucos os casos relatados de ocorrência de despejo por falta de pagamento de aluguel. Existe certa tolerância por parte dos proprietários, admitindo pequenos atrasos, parcelando aluguéis atrasados, ou até mesmo perdendo a dívida, em função dos aspectos de personalidade da relação locatícia, que, associados ao quadro de sub-remuneração dos locatários, fazem com que nelas impere uma espécie de *Direito flexível*. Os entrevistados afirmam ser baixo o grau de conflituosidade da relação locatícia, que "*tudo é resolvido na conversa*", procurando não causar transtornos, entre outros, pelo temor de que alguma das partes recorra à '*boca-de-fumo*'. De outro lado, há evidências do uso da violência privada na resolução de conflitos locatícios, como um relato de realização, pelo locador, de despejo "*às escondidas*", enquanto os inquilinos viajavam, no qual a proprietária ficou com parte dos bens móveis como parte do pagamento atrasado. Na maioria dos depoimentos foi afirmado que o pedido verbal de entrega do imóvel, por parte do locador, acompanhado do estabelecimento de um prazo razoável para a saída do inquilino, costuma ser suficiente para superar os conflitos surgidos.

## **Locação de imóveis em favelas: algumas notas sobre a literatura dedicada ao tema**

Antes da promulgação da Lei 8.245, de 1991, Lei de Locações hoje em vigor, muitas leis e decretos regulamentaram o mercado de aluguéis. A legislação do inquilinato surge na década de 1920, com o Decreto nº 4.403, de 1921, atuando para refrear a forte atração que a produção de moradias de aluguel exercia sobre os investimentos, na tentativa de reduzir o custo de reprodução da força de trabalho e, em consequência, os salários. Estes objetivos foram centrais na montagem do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro no período pré-64 e deixaram marcas profundas no perfil das cidades brasileiras.

Na década de 40, aceitaram-se, tanto pelo lado do Estado quanto da população, as alternativas habitacionais precárias, e desprovidos de infraestrutura, representadas pela favela e pela aquisição de lotes em parcelamentos irregulares ou clandestinos. Por isso, foi difundida a ideia de que o Estado deveria se responsabilizar por garantir um padrão habitacional mínimo para os trabalhadores urbanos.

Essa nova postura levou a um novo momento da intervenção do Estado no mercado de casas de aluguel. Muitas versões de *Leis do Inquilinato* foram promulgadas entre 1942 e 1964, todas restringindo a livre negociação dos aluguéis e demais termos da locação, buscando proteger o inquilino contra altos reajustes e despejos injustificados. Entretanto, mostrou-se uma legislação ambígua, pois, embora supostamente defensora dos trabalhadores, provocou distorções que afetaram a rentabilidade da locação, levando à contração da oferta habitacional.

Os limites no conhecimento dos assentamentos populares, muitas vezes tidos, apenas e tão somente, como clandestinos, ilegais ou “*informais*”, acabaram por justificar a ausência de investimentos básicos em equipamentos e serviços públicos e para fortalecer a construção de fronteiras simbólicas que colocam tais assentamentos na condição de estar “na” cidade, mas não ser “da” cidade (Gonçalves, 2012, p.120). Ao criar e aprofundar esta duplicidade de mundos, rotulando tais assentamentos como “*informais*”, os mesmos são excluídos da ordem legal estatal e distinguidos por apresentarem irregularidades relacionadas ao campo jurídico, no que tange a normas urbanísticas, construtivas e de propriedade da terra (Abramo, 2009, p.55). Para Gonçalves (2012, p.114), a construção deste conceito jurídico de favela, que as associa, por definição, à ilegalidade, contribuiu também para a formação de uma representação social negativa sobre tais territórios e seus moradores.

Neste sentido, vale ressaltar que a crise econômica da década de 1980 afetou a produção de moradia popular. No Brasil, este processo esteve ligado ao fim da ditadura militar e ao consequente desmantelamento do Banco Nacional de Habitação (BNH), ente financiador das habitações e da infraestrutura. Isto intensificou e consolidou a obtenção de casas através do submercado dos loteamentos periféricos e das favelas. Tal processo de consolidação foi pautado, principalmente, por um histórico de práticas e interesses políticos, no qual o Estado encontrou, no modelo de autoconstrução da habitação e na formação de um submercado imobiliário de acesso ao solo urbano, uma alternativa para viabilizar a moradia popular sem a necessidade de ampliar investimentos públicos no setor.

O senso comum – jornalístico e acadêmico – atribui às relações de locação e de compra e venda de imóveis nas favelas o manto da “*informalidade*”, baseando-se sobremaneira no estereótipo enraizado devido à localização e formas de ocupação desses assentamentos. Entretanto, a observação e análise das relações existentes nesses territórios, realizada com base nos casos estudados, nos permitem (e até exigem) desmistificar tão consolidada ideia, propondo novas categorias para abordá-la, que deem conta de sua materialidade. De modo geral, observa-se que as práticas contratuais e as instituições regulatórias locais, que emergiram de modo bastante evidente no processo de consolidação das favelas, têm sua juridicidade pouco reconhecida. O uso indiscriminado da categoria “*informal*” para defini-las contribui para a formulação de uma ideia de espaços sociais desregulados e/ou formados por um vácuo de juridicidade, enquanto, na verdade, esta juridicidade é determinada pelas vicissitudes da relação entre favelas e cidade (Magalhães, 2010, p.173).

A investigação participante, através da inserção nas favelas, pôde perceber, no entanto, que as transações envolvendo imóveis são altamente reguladas, passando por etapas além das percebidas como necessárias no ordenamento jurídico e no mercado dito “*formal*”. Por outro lado, a atuação das Associações de Moradores, como cartórios das favelas, permite uma dinâmica própria em busca da credibilidade e validade dos contratos e operações de venda, através de práticas normativas particulares desses agentes. Esses espaços apresentam “Códigos de Obras” próprios, sistemas de registro imobiliário, e mecanismos de mediação, conciliação e/ou de administração de conflitos fundiários e de vizinhança desenvolvidos por seus moradores e suas respectivas organizações.

A fim de questionar o paradigma da “*informalidade*”, adotado por muitos dos autores que têm se dedicado ao tema deste trabalho, partimos do princípio de que não é

possível definir fenômenos pela ausência de alguma característica, pois estaríamos apenas definindo, apenas, o que ele **não é**, sem esclarecer o que ele **é**. Outra questão, é que o termo *informal* gera equívocos do ângulo jurídico, uma vez que assim se consideram apenas os contratos cuja forma de se expressarem é livre segundo a legislação brasileira, não como aqueles cuja esta estaria fora dos padrões legais. De acordo com a teoria jurídica, o contrato de locação define-se como *consensual*, porque se perfaz com o simples acordo de vontade entre as partes, não exigindo a lei uma forma especial para que se celebrem. Não se trata, portanto, de um tipo contratual *formal* ou *solene*, que exigiriam instrumento público ou privado para sua validade, podendo as partes optar pela forma oral, sem qualquer prejuízo à sua validade, apenas sofrendo algumas restrições legais quanto aos seus efeitos.

Segundo Abramo (2009, p. 55), a informalidade urbana consistiria num conjunto de irregularidades relacionadas ao campo jurídico: urbanística, construtiva, quanto ao direito de propriedade da terra e relacionadas aos contratos que regulam o acesso e uso do solo. No entanto, para Gonçalves (2012, p.114) o título de "*informal*" ofereceria uma interpretação errônea sobre a dinâmica interna de uso e ocupação do solo nestes locais e não representa a diversidade de estatutos fundiários existentes em tais assentamentos. As favelas não estariam excluídas das dinâmicas que ocorrem na cidade, por força das circunstâncias que costumam marcá-las - sua posição subalterna em relação à urbe, inexistência de planejamento formalmente aprovado pela municipalidade previamente à sua ocupação, à ausência de matrícula das mesmas em cartório de registro imobiliário, dentre outras (Magalhães, 2012). Diversamente, *vis-à-vis* das inúmeras formas de intercâmbio entre esses espaços e o conjunto da cidade, pode-se afirmar a crescente juridicidade de grande parte das práticas contratuais, e das instituições regulatórias, desenvolvidas pelos moradores de favelas, quer do ponto de vista das percepções desses moradores, quer se analisadas à luz da legislação em vigor.

Em que pese a centralidade da maioria das favelas no espaço urbano, seu mercado imobiliário encontra grande variedade e abertura para negociações. As relações locatícias que aí se estruturam se dispõem ora em movimento de apropriação das regras legais vigentes, ora no sentido de criar novas regras, que costumam ser representadas pelos agentes envolvidos como aquelas que seriam "*as mais adaptadas*" às circunstâncias locais. Consideramos que tal espécie de representação naturaliza o processo de escolhas, e eventualmente de favores e concessões, num extremo, e de imposições unilaterais, em outro,

que permeiam essas relações, cujas regras podem estruturar-se ou não em conformidade com a lei.

Tal pensamento encontra respaldo na teoria social e jurídica. A partir do reconhecimento das variadas expressões de produção normativa dos agentes sociais, desenvolveu-se nas ciências sociais, desde a metade do século XX, uma crítica ao paradigma do monopólio da produção jurídico-normativa por parte do Estado, propondo-se, ao contrário, uma outra que dê conta da pluralidade de fontes inerente ao fenômeno jurídico, o que deu ensejo ao desenvolvimento do que é conhecido como *teoria do pluralismo jurídico*. As práticas normativas dos moradores e organizações de favelas constituem uma indubitável expressão do chamado fenômeno da pluralidade jurídica.

Tal como demonstrado na seção anterior, as transações realizadas nos submercados imobiliários de locação apresentam características distintas e comuns em relação àquelas ocorridas no chamado mercado “*formal*”, assim como cláusulas e conteúdos aceitáveis ao lado de outros inaceitáveis, do ângulo do sistema jurídico oficial.

### **Considerações Finais**

Os estudos empíricos voltados às dinâmicas fundiárias em curso nas favelas - e em assentamentos populares a elas assemelhados, espalhados pelo continente latino-americano - evidenciam a existência de um consolidado mercado imobiliário, integrado, em especial, pelo submercado de aluguel. Ao mesmo tempo, registram uma complexidade de estatutos fundiários (Gonçalves, 2012, p.114) construídos coletivamente, que se nutrem de fontes diversificadas, sem que se possam excluir as apropriações do próprio aparato legal oficial (Magalhães, 2010). Ora se opoendo ao que é considerado como prática “legal”, ora absorvendo e adaptando a “legalidade” aos moldes populares de regulação, tais estatutos, como já colocado, se configuram como processos de *interlegalidade* e/ou *intercâmbio de juridicidades* (Santos, B. S., 2001).

A regulação das relações de mercado e do uso do solo nas favelas parecem estar sendo moldadas a partir de certo arranjo entre extração de rendas fundiárias por parte dos proprietários-locadores, de um lado, e as redes locais de sociabilidade e solidariedade, de outro, a partir das quais se configuram contratos permeados por relações de proximidade, em contraste parcial com as relações contratuais predominantes no mercado imobiliário fora das favelas.

O valor desta complexidade de estatutos de regulação do uso do solo, construída historicamente nestes tipos de assentamentos, não residiria, portanto, no suposto fato de representar uma alternativa ao padrão legal jurídico oficial de regulação do uso do solo, o que também representaria uma visão idealizada a respeito dessa instituição social, uma vez que tal ordem não pode ser entendida como homogênea e livre de conflitos.

A busca pelo reconhecimento da juridicidade das práticas contratuais e instituições regulatórias encontradas nas favelas alimenta-se da crítica à perspectiva monista e estatocêntrica da regulação, na qual somente é reconhecido o monopólio da produção jurídico normativa por parte do Estado. Tal perspectiva pode estar por trás da ampla veiculação da categoria “*informal*”, cuja revisão, aqui proposta, parece fundamental, visto que apresenta inconsistências analíticas, especialmente do ângulo jurídico, não dando conta da complexidade dos estatutos fundiários dos assentamentos sob análise. O uso massivo deste conceito reafirma ainda mais a dualidade favela-cidade, em contrapartida, a busca pelo reconhecimento da juridicidade das formas relativamente “espontâneas” de ordenamento representa a própria busca pela consolidação do reconhecimento destes territórios como **cidade**, e não como **outra cidade**.

## Referências Bibliográficas

Abramo, P. 2009. O mercado informal de solo em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes cidades: um marco metodológico. *Coleção Habitare*, 10, 45-15.

Abramo, P. & Pulici, A. 2009. Vende-se uma casa: O mercado imobiliário informal nas favelas do Rio de Janeiro. *Coleção Habitare*, 10, 223-201.

Alvito, M. 2001. *As cores de Acari: uma favela carioca*. Rio de Janeiro, FGV.

Bonduki, N. G. 1998. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*, São Paulo, Fapesp.

Carvalho, E. G. 1991. *O negócio da terra: a questão fundiária e a Justiça*, Rio de Janeiro, UFRJ.

Gonçalves, R. S. 2012. O mercado de aluguel nas favelas cariocas e sua regularização numa perspectiva histórica. *GEOgraphia* [Em linha], 13. Disponível em: <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/457/327>. [Consult. em: 4 de set. de 2012].

Magalhães, A. F. 2010. *Tese de Doutorado: O Direito da Favela no contexto pós programa favela bairro: uma recolocação do debate a respeito do 'Direito de Passárgada'*, Rio de Janeiro, UFRJ.

Magalhães, A. 2012. *Favelas e ordem jurídica* [Em linha]. Rio de Janeiro: Boletim CEDES. Disponível em: <http://www.soc.puc-rio.br/cedes/>. [Consult. em 30 de setembro de 2012].

Santos, B. S. 2001. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, São Paulo, Cortez.

Santos, M. 1994. O retorno do território. in: SANTOS, M. et alli (org.). *Território: Globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 15-20.