

O DIREITO DAS FAVELAS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: A REGULAÇÃO DE ESPAÇOS DE USO COMUNITÁRIO EM DUAS VILAS POPULARES DE PORTO ALEGRE

Mateus Cavalcante de França¹

Lucas Pizzolatto Konzen²

1 INTRODUÇÃO

Favelas e comunidades urbanas são comumente apontadas como uma expressão da desigualdade social em cidades brasileiras, resultado de diferentes processos históricos que envolveram a sua formação e consolidação em diferentes contextos do país. Uma abordagem sobre esses espaços é a agenda de estudos sociojurídicos que, desde a segunda metade do século XX, se dedica a compreender o funcionamento do direito nas favelas e comunidades urbanas do Brasil.

Essa agenda de pesquisas permitiu identificar diferentes agentes relevantes para a regulação do espaço em favelas e comunidades urbanas. Ela se tornou ainda mais diversa e expressiva a partir do contexto das políticas de regularização fundiária no Brasil, em que se disseminaram políticas públicas em que o Estado buscou promover o reconhecimento de assentamentos irregulares consolidados como parte do tecido urbano formal, o que também pode significar novas dinâmicas de regulação do espaço. Além disso, ela também explorou como objeto a regulação de diferentes práticas sociais nesses territórios. No entanto, ainda há muito a ser investigado em diferentes objetos, a exemplo da regulação de espaços de uso comunitário como praças, ruas, calçadas e canchas esportivas.

Nesse contexto, este trabalho parte da pergunta: “Como são regulados os espaços de uso comunitário em favelas e comunidades urbanas de Porto Alegre no contexto das políticas de regularização fundiária?”. Este trabalho foi desenvolvido no contexto do projeto de pesquisa “O direito das favelas, no contexto das políticas de regularização fundiária: proposições conceituais, teóricas, metodológicas e políticas” (Chamada CNPq/MCTI/FNDCT nº 40/2022 – Pró-Humanidades), que envolve núcleos de pesquisadores em cinco universidades e investiga a regulação do espaço em favelas e

¹ Doutorando e mestre em Direito | Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade, Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Porto Alegre | mateusfranca96@gmail.com.

² Doutor em Direito e Sociedade | Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade, Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Porto Alegre | lucaskonzen@ufrgs.br

comunidades urbanas em quatro cidades brasileiras: Belém/PA (UFPA), Salvador/BA (UEFS e UFBA), Rio de Janeiro/RJ (UFRGS) e Porto Alegre/RS (UFRJ). Este trabalho tratará dos dados sobre a regulação de espaços de uso comunitário coletados no último município.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Este trabalho se vincula à agenda de pesquisa sobre o direito das favelas, que considera esses espaços enquanto problema de investigação sob um ponto de vista jurídico (Magalhães, 2019, p. 221). Para esses estudos, é central ter como pressuposto o pluralismo jurídico, isto é, o reconhecimento da “possibilidade de que vários tipos de direito, com diferentes fundamentos de legitimidade, validade, poder e autoridade, e com diferentes graus de institucionalização e formalização, possam coexistir no mesmo espaço social, comumente em diferentes escalas” (Benda-Beckmann; Benda-Beckmann, 2015, p. 34, tradução nossa).

Normas de diferentes tipologias interagem com o espaço, sendo influenciadas por ele, mas também produzindo espacialidades (Konzen, 2021). Em um mesmo espaço, diferentes ordens normativas interagem entre si, em dinâmicas de interlegalidade (Santos, 1988). Essas relações podem se reproduzir na forma de um modelo regulatório, que pode ser constituído por normas de diferentes fontes, que pode ser caracterizado a partir da ação desse conjunto de normas sobre práticas espaciais. Nesse sentido, França (2024) propõe categorias de modelos de regulação de espaços de uso comunitário a partir de normas que atribuem responsabilidades no que diz respeito à manutenção de espaços de uso comunitário. Essas categorias podem ser adaptadas a este trabalho e exploradas nos seguintes termos:

- a) Modelo condominial: espaços de uso comunitário são percebidos como propriedade coletiva e sua gestão é de responsabilidade do conjunto de indivíduos de um contexto comunitário, ou de uma instituição que representa essa coletividade;
- b) Modelo estatal: espaços de uso comunitário são percebidos como propriedade pública e sua gestão é de responsabilidade da instituição responsável por representar a população de uma jurisdição abstratamente constituída – via de regra, o Estado;
- c) Modelo da adoção: espaços de uso comunitário são percebidos como necessitados de intervenção externa e sua gestão é de responsabilidade de uma instituição de interesses específicos, que não se propõe a representar nenhuma coletividade que abrange territorialmente aquela comunidade;
- d) Modelos intermediários: a gestão de espaços de uso comunitário é feita em uma divisão de responsabilidades entre dois agentes identificados nos modelos acima, podendo ser observados modelos intermediários entre qualquer par de modelos.

3 DESENHO METODOLÓGICO

Para responder à pergunta de pesquisa, foram analisados dados qualitativos coletados em Porto Alegre/RS. Especificamente nesse município, foram coletados dados sobre duas favelas ou comunidades urbanas, conhecidas no Rio Grande do Sul como “vilas populares”: Vila Ecológica e Vila Campo da Tuca. Ambas foram selecionadas por terem um grau considerável de consolidação e por serem beneficiadas por políticas de regularização fundiária.

A coleta de dados envolveu um protocolo de estudo de múltiplos casos comum a todo o projeto de pesquisa. Em um primeiro momento, dados contextuais sobre ambas as vilas populares foram acessados em bancos de dados públicos, documentos administrativos e judiciais, notícias jornalísticas e visitas preliminares de campo. Em um segundo momento, dados específicos sobre a regulação do espaço foram coletados a partir de observações diretas e entrevistas semiestruturadas com lideranças e moradores. Esses dados foram analisados de maneira a identificar narrativas que revelam normas que regulam os espaços de uso comunitário em cada caso.

4 RESULTADOS PRELIMINARES

Na Vila Ecológica, foram identificados como espaços de uso comunitário uma praça, ruas asfaltadas, becos asfaltados e não asfaltados, um canteiro e uma área com bancos no alto de uma encosta. Na Vila Campo da Tuca, foram identificadas ruas pavimentadas e um campo de futebol. As entrevistas e as observações diretas ofereceram narrativas sobre a regulação da instalação e manutenção de alguns desses espaços que parecem revelar alguns modelos regulatórios.

Segundo moradores mais antigos da Vila Ecológica, a praça foi equipada pela interlocução de uma presidente da associação de moradores com a prefeitura. Atualmente, um líder comunitário foi designado como prefeito da praça, com a responsabilidade de informar a Prefeitura de Porto Alegre sobre a eventual necessidade de sua manutenção. A pavimentação das ruas e a instalação do canteiro foram feitas em uma interlocução de uma liderança comunitária, representante no Orçamento Participativo, com a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, em negociações que envolveram diferentes estratégias de interlocução. Por fim, o espaço com bancos foi instalado por um morador, mas aprimorado e mantido por outros moradores do entorno. Este último caso parece a exceção a uma regra: enquanto a

gestão do espaço com bancos parece ser regulado sob o modelo condominial, os demais espaços parecem ser regulados em um modelo intermediário, entre o condominial e o estatal.

Segundo lideranças da Vila Campo da Tuca, o campo de futebol é mantido a partir de uma interlocução de instituições comunitárias com setores da Prefeitura de Porto Alegre responsáveis pela limpeza ou pela infraestrutura urbana. Em uma ocasião mencionada, a interlocução foi feita pela associação de moradores, para a melhoria das traves e da arquibancada. Intervenções para a manutenção do gramado, por outro lado, são feitas a partir de chamados ao Departamento Municipal de Limpeza Urbana feitos pelos times locais. Já as ruas foram asfaltadas após a Ditadura Militar, com a criação do Orçamento Participativo, que contou com a participação de uma liderança comunitária. Ambos os casos parecem indicar a ocorrência de um modelo regulatório intermediário, entre o condominial e o estatal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo investigar como são regulados os espaços de uso comunitário em favelas e comunidades urbanas em Porto Alegre no contexto das políticas de regularização fundiária. Ele partiu de dados coletados em duas vilas populares por meio de um protocolo de estudo de múltiplos casos, que envolveu observações diretas e entrevistas com lideranças comunitárias e moradores. Os resultados preliminares indicam que, em favelas e comunidades urbanas de Porto Alegre no contexto das políticas de regularização fundiária prevalece um modelo intermediário entre o condominial e o estatal, em que representantes comunitários são responsabilizados por ativar o poder público municipal para que sejam realizadas práticas de instalação e manutenção de espaços de uso comunitário. Futuras investigações podem explorar este problema com resultados mais consolidados, além de compreender se a inserção em políticas de regularização fundiária é determinante para a prevalência desse modelo regulatório.

REFERÊNCIAS

BENDA-BECKMANN, Franz von; BENDA-BECKMANN, Keebet von. Places that come and go: a legal anthropological perspective on the temporalities of space in plural legal orders. *In*: BRAVERMAN, Irus *et al.* (ed.). **The expanding spaces of law: a timely legal geography**. Stanford: Stanford Law Books, 2015. p. 30-52.

FRANÇA, Mateus Cavalcante de. A regulação de espaços de uso comunitário em vilas populares de Porto Alegre: Pluralidade de agentes sociais e de relações de interlegalidade. **Encontros Anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)**, n. 48, p. 1-18, 2024.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. O que é geografia jurídica crítica? Origens, trajetórias e possibilidades. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 1342-1367, 2021.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Direito das favelas: lineamentos de um conceito. **Ciência & Trópico**, v. 43, ed. especial, p. 203-225, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma cartografia simbólica das relações sociais: prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 24, p. 139-172, mar. 1988.