

# Pesquisa empírica em Direito Urbanístico: reflexões sobre um trabalho de campo em favelas do Rio de Janeiro

## Alex Ferreira Magalhães

Jurista com Especialização em Sociologia Urbana e Mestrado em Direito da Cidade pela UERJ, e Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Professor Adjunto II dos cursos de graduação em Direito e de Pós-Graduação (Especialização, Mestrado e Doutorado) em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Coordenador Nacional de Pesquisa do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

---

**Resumo:** O presente trabalho visa socializar reflexões a respeito de uma experiência de pesquisa empírica, desenvolvida em duas favelas da cidade do Rio de Janeiro, que teve por objeto reconhecer e analisar as instituições regulatórias concretamente operantes nessas localidades, com relação ao controle da propriedade de terrenos, bem como aquelas reguladoras do direito de edificar. O trabalho propõe-se a refletir a respeito dos desafios metodológicos e epistemológicos colocados para o desenvolvimento de pesquisas que se proponham lidar com tal empiria, discutindo, em especial, aqueles aspectos que seriam próprios do que se pretende constituir uma abordagem própria do direito urbanístico.

**Palavras-chave:** Pesquisa empírica; Metodologia; Favela.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** A concepção da pesquisa empírica e suas etapas – **3** O processo de escolha dos casos e o capital social do pesquisador – **4** As etapas do trabalho de campo e as negociações com os “informantes” – **5** Os procedimentos da pesquisa empírica: problematização acerca de suas limitações – **6** Taxonomia e quantificação dos interlocutores da pesquisa – **7** O caráter fugidio da matéria empírica: a diferença de “códigos” (legais e linguísticos) – Referências

---

## 1 Introdução

O presente trabalho constitui um extrato dos resultados de pesquisa de nossa autoria e realização, desenvolvida no período 2008-2012, que redundou em diversos artigos. Ela se propôs aprofundar o debate a respeito das transformações recentes no processo de regulação jurídica das favelas, especialmente no que tange às formas de apropriação, uso e aproveitamento do espaço, com recorte espacial no caso da cidade do Rio de Janeiro, buscando uma compreensão atualizada do quadro sociojurídico que emerge dessas transformações. Segundo nossa compreensão, tais transformações estariam sendo impulsionadas, basicamente, pelo desenvolvimento de intervenções em favelas caracterizadas como ações de urbanização e de regularização fundiária (abrangidas nesta expressão o que consideramos as várias dimensões das intervenções de regularização, tais como a urbanística, a dominial, a

edilícia, a fiscal, a relativa ao fornecimento de bens e serviços públicos, a relativa aos pequenos negócios, dentre outras, conforme a especificidade de cada assentamento e/ou região do país).

É cediço na literatura urbanística que, no processo de formação das favelas e de outras espécies análogas de assentamentos que concentram a população de baixa renda, esses espaços foram “tecendo formas de legitimação, resultados das negociações entre os atores envolvidos no processo de construção das ‘regras do jogo’ locais” (ROLNIK, 1997, p. 134). Tais regras começaram a funcionar como “direito local”, verdadeiros “pactos territoriais paralelos à própria ordem jurídico-normativa oficial”, que, apesar de paralelos, se construíram em constante diálogo com a ordem oficial, sendo efetivamente adotados tanto pelos moradores dos referidos assentamentos quanto pelos funcionários e autoridades encarregadas da aplicação das normas, propiciando a criação de “uma espécie de direito inoficial a amparar a infração à lei, fruto do conflito entre o legítimo e o legal, que tem como expressão urbanística a condição de provisoriedade” (ROLNIK, 1998, p. 193).

Nesse sentido, uma das facetas de nossa pesquisa consiste no esforço em conferir maior destaque à temática da *pluralidade jurídica*, que avaliamos ser um dos aspectos cruciais da dinâmica regulatória das favelas. Tal temática é assaz presente na pesquisa urbana, porém comparece de maneira fragmentária, episódica e lateral na literatura sobre regularização fundiária e nas pesquisas empíricas sobre favelas. Procuramos, pois, trazer à superfície algo que se encontrava nas entrelinhas, na expectativa de que isso possa ajudar a perceber algo que histórica e analiticamente não se pode chamar de novo, mas que não vem sendo trazido ao centro do debate a respeito da intervenção do Estado em favelas, não sendo devidamente considerado e atualizado na pesquisa urbana já constituída, parecendo-nos apropriada a sua retomada, porém de maneira contextualizada, no curso das transformações que vêm ocorrendo nas últimas décadas na sociedade brasileira, tanto em sua ordem jurídica instituída, quanto nas relações sociopolíticas.

A pesquisa que realizamos possuiu forte ênfase no aspecto empírico, uma vez que o objeto que construímos era fortemente direcionado ao conhecimento e análise das práticas normativas vigentes nas favelas, isto é, daquelas que historicamente encontram-se em operação. Assim, o presente trabalho constitui uma síntese de algumas reflexões a respeito dessa experiência de pesquisa, no âmbito particular, bem como sobre as vicissitudes da pesquisa empírica, em especial aquela que busque uma abordagem dos fenômenos urbanos adequada ao campo do direito urbanístico. Trata-se de um exercício fundamental e indispensável, a cargo do pesquisador, no qual o mesmo tem oportunidade de revisar as suas próprias práticas enquanto tal, a fim de aprimorar seus dispositivos de vigilância epistemológica e metodológica (BOURDIEU, 2004; DEMO, 1990). De fato, o papel do pesquisador não se reduz ao

de refletir sobre os fenômenos que deseja compreender, mas se estende, ainda, sobre os processos e instrumentos que emprega para tanto. É este o exemplo que colhemos de vários autores que têm se dedicado seriamente à pesquisa empírica sobre problemas urbanos, muitos deles tendo, a propósito, focalizado objetos bastante similares ao de nossa pesquisa (v.g., CARVALHO, 1991; FONSECA, 1989; SANTOS, 1988).

## 2 A concepção da pesquisa empírica e suas etapas

Buscamos, em primeiro lugar, conhecer – com base em pesquisa empírica de dois casos de referência, aliada aos dados propiciados por pesquisas já realizadas em outras favelas – o atual “estado da arte” da regulação das favelas, construindo uma descrição desse estado com o máximo grau de objetividade, a fim de que tenhamos a base empírica ideal para os exercícios de natureza teórico-especulativa.

Com vistas ao enfrentamento da problemática que construímos, desenvolvemos um processo de pesquisa que partiu da reflexão a respeito de qual seria a referência empírica mais adequada, isto é, a definição de casos de referência a serem objeto de levantamento e sistematização de informações específicas, detalhadas e originais a seu respeito. Assim, concluímos que, para o trabalho de campo, os casos mais indicados recairiam em alguma(s) das 16 favelas incluídas logo na 1ª fase da execução do *Programa Favela-Bairro*, desenvolvida entre 1994 e 1996, uma vez que para elas já havia sido editada, desde 2000, uma legislação específica e, conseqüentemente, onde foi instalado órgão municipal de fiscalização e promoção do cumprimento dessa legislação (denominado *Posto de Orientação Urbanística e Social – POUSSO*), além de ter recebido um conjunto de obras de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos. Desse modo, buscamos conhecer mais intimamente um caso em que, provavelmente, teria se configurado a dialética da regulação local *versus* regulação central (ou, em outros termos, regulação popular *versus* regulação estatal), com todos os conflitos e tensões daí decorrentes. Buscamos, também, um caso em que essa nova conjuntura estivesse constituída pelo maior período de tempo possível, a fim de evitar lidar com processos muito recentes e em estágios iniciais, quando seus efeitos talvez ainda não estivessem minimamente perceptíveis para os agentes envolvidos, dificultando a avaliação.

Para a 2ª etapa da pesquisa deveria ser eleito um *caso de controle*, que servisse como referencial de comparação com o *caso originário*, estudado na etapa anterior, bem como permitisse aferir – ainda que com limitações – qual o possível grau de generalização dos processos e dinâmicas verificados no caso originário, isto é, que nos permitissem perceber se aquilo que conseguimos captar neste constituía evento isolado ou se, de alguma forma, ocorria a sua reiteração em outras localidades. Assim, elegemos como caso de controle uma segunda favela, igualmente atendida

pelo *Programa Favela-Bairro*, urbanizada, com a edição da respectiva legislação urbanística e instalação de órgão de controle. No entanto, esse local se destaca dos demais possíveis casos da cidade do Rio de Janeiro, entre outros aspectos, pelo fato de constituir aquele em que mais avanços se verificaram no sentido de formalizar a propriedade do solo segundo as normas estatais. Nas circunstâncias da cidade do Rio de Janeiro, este representaria um dos casos pioneiros de introdução da regulação, pela via do Direito Estatal, do processo de apropriação, uso e ocupação do espaço pelos moradores desse local. Nesse sentido, o caso de controle eleito serviria à construção de prognóstico de tendências futuras que poderiam, eventualmente, vir a se manifestar no caso de referência.

### 3 O processo de escolha dos casos e o capital social do pesquisador

Como já dito, o esforço de ampliação do conhecimento que buscamos articular em nosso trabalho compreende a realização de procedimentos de pesquisa empírica, visto como necessário a fim de captar as transformações ora em curso no processo de regulação jurídica das favelas – notadamente no contexto da cidade do Rio de Janeiro – no que tange às formas de apropriação, uso e ao aproveitamento do espaço, reunindo elementos que nos possibilitem qualificar essa regulação em várias dimensões.

Nesse sentido, elegemos uma favela localizada na Ilha do Governador como nosso principal caso de referência, uma vez que se trata de uma favela que:

- recebeu as obras de urbanização executadas no âmbito do Programa Favela-Bairro, logo em sua primeira etapa, no período 1993-1996;
- foi objeto de um conjunto de atos normativos que visam promover a sua regularização urbanística e disciplinar os processos de uso e ocupação do solo na área em que foi oficialmente delimitada;
- foi dotada de órgão público de fiscalização e promoção do cumprimento dessa legislação;
- recebeu um conjunto de serviços e equipamentos públicos.

Configura-se, portanto, como um dos casos, dentre todos aqueles disponíveis na cidade do Rio de Janeiro ao tempo do planejamento da pesquisa, em que há mais tempo havia se verificado o advento de regulação estatal no contexto de programa mais amplo de urbanização, isto é, de investimentos públicos no local, visando a melhoria das condições do *habitat*. Dadas essas características, ficaria favorecido o estudo que almejávamos realizar, voltado à dialética entre a regulação local, popular, comunitária e/ou tradicional ali vigente, em face de uma nova geração ou esforço de regulação estatal, que emerge a partir de meados da década de 1990, na esteira do programa de urbanização.

Há que se reconhecer, no entanto, que outros fatores, de índole, digamos, mais *pessoal*, relacionados ao próprio pesquisador, interferiram positivamente, no sentido de reforçar a determinação do caso, operando como elementos que integram o cálculo da viabilidade da pesquisa. Esses fatores foram a proximidade entre a favela escolhida e o local de residência do pesquisador e a disponibilidade de alguns contatos de cunho estratégico para uma “entrada” nessa favela, isto é, pessoas que serviram de elo entre o pesquisador e agentes referenciais do campo a ser pesquisado.

A título de exemplo, o pesquisador tinha um parente muito próximo que ocupava a gerência da empresa pública de limpeza urbana do bairro em que residia, tendo contato constante com a diretoria da Associação de Moradores da favela em questão, o que lhe permitiu fazer uso da rede de relações construídas por este, que prestava um serviço de grande importância para aquela coletividade e inclusive empregava alguns moradores no programa designado como “Gari comunitário”, de modo que nos valem da imagem positiva de que a própria companhia e programa gozavam junto aos moradores. Outros exemplos podem ser agregados, como os vizinhos que, como tinham sido nascidos e criados no bairro, tinham histórias relacionadas à favela em questão e que puderam apresentar pessoas para serem entrevistadas, bem como puderam subsidiar a pesquisa com informações a respeito de suas próprias trajetórias de vida e de participação em movimentos sociais daquela região. De outro lado, a proximidade territorial facilita os deslocamentos ao local da pesquisa de campo, mesmo nos horários e dias a princípio mais desfavoráveis, bem como representa um estímulo pelo fato de se estar conhecendo melhor o local em que se reside e onde se depositam parte de nossas afeições e aspectos identitários.

De forma geral, tais aspectos evidenciam que as escolhas feitas na pesquisa não se reduzem a um campo estritamente técnico, racional, objetivo e abstrato, relacionado aos imperativos usuais para o desenvolvimento da pesquisa. Diversamente, a realização da pesquisa possui relações fortes com o capital social do pesquisador, constituindo um modo de administração desse capital, podendo até mesmo contribuir para a sua ampliação! Trata-se, portanto de um elemento que pode constituir um diferencial importante, até mesmo decisivo, para o grau de êxito da pesquisa a ser empreendida.

#### 4 As etapas do trabalho de campo e as negociações com os “informantes”

O caso escolhido como principal, no âmbito de nossa pesquisa, foi explorado em dois momentos. O primeiro deles – desenvolvido no final de 2008 – um pouco mais breve que os demais, teve um caráter, sobretudo, exploratório, no qual (1) reunimos um conjunto inicial de informações sobre a localidade em estudo; (2) identificamos

os principais agentes nela atuantes; e (3) fizemos uma série de contatos com vistas às etapas seguintes da pesquisa. Este momento inicial deu ensejo a um relatório preliminar da pesquisa de campo, elaborado no início de 2009, que orientou a revisão dos instrumentos de pesquisa e das questões a serem trabalhadas nas etapas seguintes.

No segundo momento, desenvolvido ao longo de 2009, buscamos aplicar novos questionários (elaborados como produto do momento anterior), os quais se atinham a questões mais específicas, e menos abertas, do que aquelas trabalhadas no momento inicial da pesquisa de campo. Nesse momento, o número de entrevistados, e de outras atividades de pesquisa realizadas, foi significativamente maior do que no momento anterior, sendo aquele no qual produzimos o conjunto mais extenso e mais específico de informações.

Na 2ª etapa da pesquisa, desenvolvida entre junho e agosto de 2009, elegemos uma comunidade localizada no bairro do Caju – igualmente atendida pelo Programa Favela-Bairro, urbanizada, com a edição da respectiva legislação urbanística e instalação de órgão de controle – como *caso de controle*. Assim fizemos a fim de que dispuséssemos de um referencial de comparação com o *caso principal*, de modo que se pudesse perceber se as dinâmicas encontradas neste, de algum modo, se reproduziam naquele, indicando uma possível generalização delas. De outro lado, uma vez que o caso de controle é usualmente considerado como o primeiro caso concluído de regularização fundiária na cidade do Rio de Janeiro, este pode servir à elaboração de prognósticos quanto aos desdobramentos futuros do caso principal, o que constitui um segundo possível exercício analítico ensaiado nos relatórios e artigos decorrentes da pesquisa.

A pesquisa dos casos de referência e de controle foi estruturada com a aplicação de três técnicas:

- realização de entrevistas, individuais ou coletivas (nesse caso, envolvendo grupos de duas a cinco pessoas), com a utilização de questionários semiestruturados;
- consulta de documentos sobre esses casos, disponíveis na Secretaria Municipal de Habitação;
- observações e conversas informais, realizadas quando de nossas idas ao campo, para a realização das entrevistas.

No tocante à primeira técnica empregada, foram entrevistados, prioritariamente, moradores de ambas as localidades. As entrevistas foram realizadas ora na residência dos entrevistados, ora na sede da Associação de Moradores, ora, por fim, em outros locais, como a escola pública frequentada por alguns entrevistados que se encontravam inseridos em programas de educação de jovens e adultos, ou, ainda, outros espaços de organizações locais, como a creche comunitária, o centro social ou

o posto de saúde da família. Tais locais foram buscados no sentido de se encontrar espaço no qual o entrevistado se sentisse à vontade para enfrentar as questões colocadas pelo pesquisador, que, via de regra, constituem motivo de incômodo para os entrevistados, sendo perceptível que as solicitações de entrevista eram aceitas não sem algum nível – maior ou menor – de resistências e desconfianças. Afinal de contas, tratava-se de falar de temas que tocam em relações dos entrevistados com governos, com a lei, com vizinhos, com a *boca de fumo*, para um estranho que não se sabe exatamente quem é, de onde vem, e quais seus interesses e vínculos sociais. Apesar de sempre nos apresentarmos como vinculados à universidade pública, em várias oportunidades, fomos indagados se não fazíamos parte da prefeitura ou da polícia, o que levou a que nos perguntássemos a respeito da perspectiva geral das classes populares a respeito da universidade e do seu papel social. Trata-se de questão que nos intriga até hoje, até porque não chegamos a tentar buscar informações mais específicas a esse respeito.

De forma geral, podemos afirmar que as resistências e desconfianças a que aqui nos referimos constituem uma constante do trabalho de campo. Os agentes nele encontrados, a respeito dos quais trataremos na seção seguinte, não são, de forma alguma, agentes passivos diante do pesquisador, mas agentes com os quais se faz necessário negociar a obtenção de informações e que possuem as suas condições e limites para prestá-las. Assim, por mais que chegássemos aos nossos informantes pelas mãos do presidente da Associação, da diretora da escola, do chefe do posto de saúde ou do serviço de assistência social, do pastor protestante – referências de cunho pessoal que consideramos decisivas para viabilizar a pesquisa – nada disto nos isentou das tensões que envolvem o trato com os indicados para nossas entrevistas.

Num dos exemplos que julgamos bastante representativo dessas tensões, fomos questionados por uma das antigas lideranças comunitárias da favela a respeito de qual seria nosso interesse na realização da pesquisa, questão que interpretamos como uma interpelação a respeito de qual seria o retorno ou o benefício, para a favela, da ajuda que seus moradores estariam dando ao pesquisador na forma de entrevistas e informações sobre o local. A questão ia ao encontro de um incômodo compartilhado, no íntimo, pelo pesquisador, para quem também não escapara o sentimento de que os moradores forneceria a matéria-prima para o seu trabalho acadêmico, e para tudo o que daí decorre em termos de trajetória acadêmica, ao passo que o benefício para a favela estudada era algo que, se houvesse, seria muito fugaz e indireto. Trata-se de um problema que se refere ao papel da universidade, de maneira geral, e aos seus débitos para com a sociedade. Quanto à resposta dada ao questionamento da liderança, ante a surpresa colocada pelo fato de ter sido colocado na posição de interrogado, e não de interrogador, e ante o pouco tempo para uma reflexão mais acurada a respeito da questão, optamos, na fração de segundo

que tivemos, pela franqueza, no pressuposto de que ela induziria a uma postura de honestidade na continuidade da conversa: afirmamos que nosso interesse era o de aprender com os moradores a respeito do local, a fim de conhecê-lo bem e escrever um trabalho que pudesse ensinar algo àqueles que o lessem.

A esse exemplo podemos agregar outro igualmente relevante, e que representou uma das maiores frustrações que enfrentamos no trabalho de campo: algumas das entrevistas que pretendíamos realizar não puderam ser realizadas, isto por diferentes fatores, dentre eles a recusa das pessoas procuradas em conceder entrevista. Isto impediu que fossem acessadas algumas fontes de informação que, à primeira vista, nos pareciam fundamentais para um conhecimento exato e abrangente do caso estudado. Entre os casos mais expressivos, encontram-se dois ex-presidentes da Associação de Moradores da favela estudada como caso principal, que estiveram à frente dessa organização ao longo da década de 1980 e início da década de 1990, que corresponde, segundo evidências que coletamos, ao período de clímax da efervescência do movimento associativo nessa favela, e que parece coincidir com o que ocorria com os movimentos populares em escala nacional.

Uma das interpretações que demos a este fato foi como um indicativo de prováveis processos de alijamento – e/ou de autoalijamento – de antigas lideranças de favelas em relação a toda e qualquer questão de caráter público que envolva a localidade, motivada pelos (des)caminhos trilhados pelas Associações de Moradores nos últimos vinte a trinta anos. Nesse período, testemunharam-se uma série de transformações na relação das favelas com o Estado, com o conjunto da cidade, bem como entre agentes referenciados localmente, isto é, na própria favela, tais como aquelas que envolvem lideranças comunitárias, chefes da *boca de fumo*, lideranças religiosas, além de outros integrantes da chamada *burguesia favelada* (comerciantes, proprietários de vários imóveis e/ou dos imóveis mais caros, pessoas com maior nível de instrução e/ou de inserção em órgãos do Estado), expressão que retiramos das já clássicas obras de Luiz Antonio Machado da Silva (1967).

## 5 Os procedimentos da pesquisa empírica: problematização acerca de suas limitações

A pesquisa dos casos de referência e de controle pautou-se, em primeiro lugar, pela realização de entrevistas. Foram entrevistados, prioritariamente, moradores de ambas as localidades, sendo as entrevistas realizadas ora na residência dos entrevistados, na sede da Associação de Moradores ou na escola pública frequentada por alguns entrevistados que se encontravam inseridos em programas de educação de jovens e adultos.

De outro lado, a pesquisa dos dois casos eleitos compreendeu a consulta e coleta de documentos disponíveis na Secretaria Municipal de Habitação, produzidos

por esta como etapa necessária à promoção da regularização fundiária. A partir dessa pesquisa pudemos produzir alguns dados quantitativos a respeito do caso de referência originário, que deram base a elaboração de uma descrição e análise pormenorizada do mesmo.

A pesquisa dos dois casos envolveu a realização de observações informais por ocasião das idas aos dois locais para realização de entrevistas. Uma limitação sensível aos trabalhos de observação foi que, lamentavelmente, houve oportunidades muito escassas para a observação de eventos sociais significativos nas duas localidades – tais como festas, feiras, solenidades, eleições, campanhas, assembleias ou reuniões comunitárias, realizadas pelas respectivas Associações de Moradores ou por outras organizações locais, públicas ou privadas, campanhas desenvolvidas por órgãos estatais ou comunitários, etc. – uma vez que os mesmos praticamente não ocorreram durante as duas etapas/períodos em que o trabalho de campo foi realizado, tal como já relatado. Durante estas etapas/períodos os eventos mais significativos a que tivemos acesso foram alguns casos da lavratura de contratos de compra e venda de imóveis realizados perante o Presidente da Associação de Moradores, além do atendimento, por parte deste, de solicitações de moradores, que procuravam a Associação para fim de mediação de conflitos com vizinhos ou com aquele de quem haviam comprado seu imóvel. Mesmo nesses casos algumas restrições se impuseram, pois houve oportunidades em que os interessados solicitavam ser atendidos em particular pelo Presidente, que normalmente assentia ao pedido. Em suma, podemos considerar que, nas práticas jurídicas populares, são relativamente frequentes os casos de segredo de justiça, de modo análogo ao que pode ocorrer na esfera do Estado, em especial do poder judiciário.

Eventos como esses, ocorridos ao logo da realização da pesquisa de campo, devem ser adequadamente considerados e incorporados no momento da análise do material empírico obtido, a fim de não atribuir, precipitadamente, às conclusões, interpretações e hipóteses derivadas deste material, um grau de certeza e generalidade não comportado objetivamente pelas referências empíricas que se tem em mãos. Num primeiro olhar, podem ser tomados como limites e restrições ao trabalho de pesquisa. Porém, com o tempo, nossa interpretação a respeito deles tem caminhado no sentido de enxergá-los como parte do processo de negociação em torno das informações, que se estabelece entre o pesquisador e seus interlocutores, conforme assinalado anteriormente. Não se tratam de ocorrências *externas e/ou acidentais* à pesquisa e ao seu objeto, mas sim autêntica parte integrante deles. A princípio, atribuímo-las às insuficiências do tempo de que dispusemos para o trabalho de campo, e aos instrumentos e procedimentos de pesquisa aplicados para a sua realização, que não teriam sido aqueles que julgamos *ideais* e mais hábeis a proporcionar uma aproximação radical dos objetos empíricos. Trata-se de uma perspectiva que temos

posto em questão, emergindo a hipótese de que, mesmo se dadas as aludidas condições “ideais”, ainda assim mediações dessa mesma ordem se verificariam.

Não nos parece seguro, portanto, imaginarmos que uma aproximação mais profunda do que aquela que pudemos realizar, nas quais ficasse um pouco mais matizada ou diluída a dicotomia sujeito/objeto, conduzisse a resultados significativamente melhores do que aqueles obtidos. De outro lado, em que pese isto, entendemos que esse esforço de superar as vicissitudes da pesquisa empírica aqui debatidas é algo que pode ser efetivamente tentado, em nome não somente do desenvolvimento dos métodos e técnicas de pesquisa, como, sobretudo, em nome de um relacionamento mais justo e produtivo entre universidade e sociedade. Nesse sentido, parece-nos estratégico, ao menos no caso das favelas, que a pesquisa assuma, simultaneamente, um certo caráter de extensão universitária, incorporando uma dimensão de intercâmbio de conhecimentos, além de outros procedimentos de natureza participativa, que façam dos sujeitos sociais mais do que meros “informantes”.

Assim, concebemos a pesquisa empírica desenvolvida como uma importante aproximação da matéria social envolvida na pesquisa, que, apesar de ser suficiente para permitir uma contribuição relevante ao conhecimento de nosso objeto de estudo – o que significa reconhecer o seu valor científico – nem de longe se arvora constituir aproximação definitiva em relação à empiria nele envolvida, de modo que, em casos como estes, consideramos possível, e necessário, o planejamento de novos movimentos de aproximação, que permitam sejam alcançados resultados mais confiáveis.

## 6 Taxonomia e quantificação dos interlocutores da pesquisa

O trabalho de campo que realizamos revelou-se uma fonte de grandes aprendizados, tal como era de nossas expectativas. Uma delas, que foi se desvelando paulatinamente, à medida que o trabalho avançava, diz respeito à pluralidade de agentes que compõem o campo representado pelas favelas objeto de estudo. Em outras palavras, favelas são formações urbanas e sociais nada homogêneas, seja no aspecto físico, seja no aspecto do agrupamento de pessoas nelas reunido. Tal fato permite – e, a nosso ver, exige, em nome da consistência da pesquisa – um esforço de explicitar e demonstrar essa heterogeneidade.

No que diz respeito ao aspecto físico, isto exige o reconhecimento de regiões dentro da favela estudada. Tal aspecto foi facilitado pelas contribuições teóricas de Marcos Alvito (2001), de quem aproveitamos a fértil noção de *microáreas*, que não apenas utiliza, mas que efetivamente conceitua em sua obra, oriunda de exemplar trabalho de campo desenvolvido no conjunto de favelas de Acari.

No que se refere ao aspecto social, a percepção das diferenças em tela permitiu que, ao final da pesquisa, na análise e síntese dos dados que construímos, pudéssemos chegar a uma classificação do conjunto de nossos informantes. Assim,

entre as pessoas concretamente entrevistadas ao longo da execução da pesquisa, pudemos distinguir os seguintes grupos e subgrupos:

1. Moradores do local estudado:
  - 1.1 dirigentes da Associação de Moradores (comumente chamados de “lideranças comunitárias”);
  - 1.2 ex-dirigentes da Associação de Moradores;
  - 1.3 agentes comunitários de órgãos estatais;
  - 1.4 comerciantes;
  - 1.5 corretor de imóveis;
  - 1.6 pastor protestante;
  - 1.7 o assim chamado “carteiro comunitário”;<sup>1</sup>
  - 1.8 proprietários de vários imóveis (ou “grandes proprietários”).
2. Pessoas de algum modo relacionadas ao local (isto é, pessoas que não residem na favela, mas que, em geral, nela atuam profissional ou voluntariamente):
  - 2.1 agente de pastoral;
  - 2.2 corretor de imóveis;
  - 2.3 psicólogo, que desenvolveu trabalho social voluntário no local;
  - 2.4 jornalista;<sup>2</sup>
  - 2.5 advogado, com escritório estabelecido na favela;
  - 2.6 ex-morador.
3. Pessoas do entorno do referido local (isto é, moradores ou profissionais atuantes nas circunvizinhanças da favela).
4. Servidores de órgãos estatais:
  - 4.1 de nível de chefia (ocupantes de postos de Coordenador ou Gerente de repartições municipais de prestação de serviços sociais e de saúde);
  - 4.2 de nível técnico (do POUZO, da Secretaria Municipal de Habitação, da Secretaria Municipal de Educação, da Superintendência de Licenciamento e Fiscalização, do Posto de Saúde);
  - 4.3 contratados (servidores terceirizados a serviço do Estado).
5. Acadêmicos (isto é, pessoa que desenvolveu pesquisa sobre o local ou favelas vizinhas ao mesmo).

Os referidos subgrupos podem ser quantificados da seguinte maneira, conforme a frequência das entrevistas:

<sup>1</sup> Isto é, a pessoa encarregada pela Associação de entregar, nas casas dos moradores, as centenas de correspondências deixadas na mesma Associação pela Empresa de Correios e Telégrafos (ECT). Em nosso juízo, esta consiste numa das situações que devem ser corrigidas mediante as intervenções de regularização, no que tange à equalização das condições de prestação de serviços públicos na favela, em contraste com o conjunto da cidade.

<sup>2</sup> Trata-se de profissional de conhecido veículo jornalístico, que fez cobertura de uma operação policial na favela e, a partir daí, criou vínculo com os moradores, usando de sua rede de relacionamentos políticos para obter melhorias na favela.

Tabela 1 – Quantidade de entrevistas por subgrupos

	Etapa 1 Momento 1	Etapa 1 Momento 2	Etapa 2	Totais por subgrupo
1. MORADORES	17	61	05	83
2. RELACIONADOS	03	06	–	09
3. ENTORNO	–	08	–	08
4. SERVIDORES	04	15	02	21
5. ACADÊMICOS	01	04	–	05
TOTAIS POR ETAPA	25	94	07	126

Tabela 2 – Quantidade de entrevistas por etapa da pesquisa

## Etapa 1 – Momento 1

MORADORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 dirigente de Associação de Moradores</li> <li>• 2 agentes comunitários</li> <li>• 14 simples moradores</li> </ul>
RELACIONADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 agentes de pastoral</li> <li>• 1 advogado</li> </ul>
SERVIDORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 de nível de chefia</li> <li>• 2 de nível técnico</li> <li>• 1 contratado</li> </ul>

## Etapa 1 – Momento 2

MORADORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 agentes comunitários</li> <li>• 8 comerciantes</li> <li>• 6 ex-dirigentes da Associação de Moradores</li> <li>• 5 dirigentes atuais da Associação de Moradores</li> <li>• 2 “grandes proprietários”</li> <li>• 1 corretor de imóveis</li> <li>• 1 pastor protestante</li> <li>• 1 carteiro</li> <li>• 23 simples moradores</li> </ul>
RELACIONADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 corretores imobiliários</li> <li>• 1 psicólogo</li> <li>• 1 jornalista</li> <li>• 1 advogado</li> <li>• 1 ex-morador</li> </ul>
ENTORNO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 corretores de imóveis</li> <li>• 3 moradores de conjunto habitacional vizinho à favela</li> <li>• 1 ex-dirigente de Associação de Bairro</li> </ul>
SERVIDORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 de nível de chefia</li> <li>• 10 de nível técnico</li> <li>• 3 contratados</li> </ul>

## Etapa 2

MORADORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 dirigentes de Associação de Moradores</li> <li>• 3 simples moradores</li> </ul>
SERVIDORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 de nível técnico</li> </ul>

Das 126 entrevistas realizadas, 96 delas puderam ser gravadas, mediante o consentimento dos entrevistados. As gravações totalizaram aproximadamente 62 horas de gravação, dentre as quais selecionamos aquelas reputadas mais relevantes, para

fim de transcrição e menção direta em trabalhos escritos. As transcrições totalizaram 44 entrevistas, com 58 entrevistados e aproximadamente 50 horas de gravação.

## 7 O caráter fugidio da matéria empírica: a diferença de “códigos” (legais e linguísticos)

Muitos moradores informavam que possuíam o documento de sua casa “registrado em cartório”, o que nos levou a trabalhar com a hipótese de que o cartório em questão fosse o Registro Geral de Imóveis. No entanto, essa hipótese seria impossível, uma vez que toda a área encontrava-se em processo (inconcluso) de regularização fundiária, e somente ao cabo deste é que se abririam as matrículas que permitiriam o acesso ao fôlio real. A partir dessa questão começamos a nos dar conta do problema das particularidades não somente dos códigos normativos que regem as favelas, mas também dos códigos linguísticos manejados por seus moradores, frutos de processos de elaboração em princípio não dominados pelo pesquisador, que não possui essa experiência social. Assim, um dos desafios percebidos ao longo da execução do trabalho de campo, e que deveria ser vencido a fim de que a pesquisa pudesse lograr êxito, seria o de fazer um esforço diário de decodificação, uma vez que pesquisador e informantes utilizam a mesma *língua*, mas não a mesma *fala*, conforme a clássica distinção desenvolvida pelas teorias da comunicação (SAUSSURE, 1986).

Trata-se de uma situação que, podemos afirmar, repetiu-se de diversas formas, e que constitui um dos grandes exercícios a serem realizados na pesquisa empírica, entre outros motivos, a fim de que esta não recaia num dos males que o tempo todo acossará aqueles que desejarem aventurar-se (no bom sentido!) pelos tortuosos e complexos caminhos de dominar a matéria empírica: o do chamado *etnocentrismo*.<sup>3</sup> Trata-se de um problema que se torna mais grave à medida que, no âmbito da formação metodológica, nem sempre ocorre adequado acúmulo de reflexão a respeito dessa problemática, o que deixa muitos dos alunos e PROFESSORES largamente desparelhados teoricamente para fazer face a esse que constitui um dos muito desafios da pesquisa empírica.

Assim, podemos citar, dentre outros, os seguintes casos em que o desafio em questão se apresentou no curso de nossa pesquisa:

1. o das “invasões”, que, no uso mais comum dos moradores das favelas estudadas, não diz respeito à ocupação de terras inabitadas, mas sim à tomada de uma favela por uma quadrilha vinda de fora, rival daquela antes estabelecida no local;

<sup>3</sup> Trata-se de um problema que, no espaço do presente artigo, pretendemos apenas registrar, deixando para outro momento o seu devido aprofundamento. Não falta, no entanto, farta bibliografia sobre o tema, que constitui uma temática clássica nas ciências sociais, especialmente a antropologia.

2. da noção de “irregularidade” desenvolvida pelos moradores, no seio da qual discriminam-se construções legais e ilegais, muito embora rigorosamente nenhuma das edificações realizadas no local conte com licença de obra ou *habite-se* obtido junto a prefeitura. Segundo percebemos, trata-se de uma noção que se refere à legitimação de uma edificação com base nas regras (no caso estudado, não escritas!) para edificar, pactuadas localmente, no processo de formação da favela, cujo guardião é a Associação de Moradores;
3. das inúmeras apropriações de terminologias utilizadas pela legislação, que são adotadas nas práticas normativas em curso na favela, integrando o seu rol de instituições, tais como as expressões “legalização” (de um imóvel), “benfeitoria” (que corresponderia ao que o Código Civil chama de *accessão*), “valor venal” (o valor de uma venda de imóvel que é declarado à Associação de Moradores, objeto de subdeclaração, de rigorosa analogia para com os conhecidos procedimentos de evasão fiscal), e até mesmo “direito dos costumes” (mediante o qual se justifica o controle dos negócios imobiliários pela Associação de Moradores, bem como a cobrança de uma taxa de transferência).

Em síntese, no trato da matéria empírica colhida no caso estudado, observamos que éramos sistematicamente confrontados com estratégias discursivas e comunicacionais, que não se organizam segundo uma racionalidade linear, cartesiana ou racional-formal, mas que possuem uma série de nuances – ou, grosso modo, de *manhas* – cuja captação demanda tempo e esforços do pesquisador, não se revelando à primeira aproximação, vindo ao encontro do princípio científico segundo o qual a realidade não é transparente, translúcida ou autoevidente, oferecendo aparências sistematicamente enganosas ao observador.

Em outras palavras, os discursos elaborados pelos atores do campo das favelas, sobretudo quando colocados no contexto de relações conflituosas com o Estado e com outros atores externos às favelas, assume tons que não são estritamente “verdadeiros” ou “falsos”, mas podem constituir arranjos que vão muito além de um esquema binário que somente cogite de uma dessas duas alternativas. É o que identificamos no caso que denominamos “discurso do desconhecimento”, no qual os moradores afirmavam desconhecer fatos que para o pesquisador pareciam públicos e notórios, para espanto deste. Trata-se de uma imagem construída pelos moradores da favela estudada com relação às estruturas de controle e fiscalização postadas pela Prefeitura nessa favela. Um dos aspectos particulares dessa imagem, que, na pesquisa, rapidamente nos chamou atenção, refere-se a um movimento contraditório existente no seio dessa coletividade, que oscila entre “lembrança” e “esquecimento” – ou “conhecimento” e “desconhecimento” – da existência e funcionamento dos dispositivos desse controle. Pouco a pouco, fomos reunindo alguns elementos que

comporiam o que designamos por um “discurso do desconhecimento” manejado pelos moradores dessa favela, os quais tentaremos sistematizar nesta seção.

Trata-se de um aspecto que nos pareceu analiticamente relevante uma vez que compõe o quadro das tensões e conflitos subjacentes ao processo de regulação da favela. Como vimos sustentando, essa regulação se encontra em mutação a partir do momento em que o Estado esboça alguns movimentos no sentido instituir uma nova ordem urbanística nas favelas. De outro lado, também como afirmamos, essa mutação constitui um processo essencialmente conflituoso e objeto de disputas, até porque diz respeito à reconfiguração dos espaços e dos poderes estabelecidos nesse campo. Dadas essas premissas, fica realçada a relevância das estratégias adotadas pelos agentes desse campo, que delineiam seus modos de enfrentar e administrar o conflito em curso. Assim, compreendemos o “discurso do desconhecimento” como um recurso de natureza política e discursiva, isto é, como uma das formas estratégicas pelas quais se apresentam as resistências opostas pelos moradores da favela em estudo em face das tentativas de efetivação da ordem normativa preconizada pelo Estado. Tais resistências igualmente se vislumbram de outras formas, de modo que o “discurso do desconhecimento” constitui uma de suas várias manifestações objetivas, uma resistência indireta, não frontal, ao poder do Estado, visando dificultar o seu exercício.

Em outros termos, o “discurso do desconhecimento”, muito embora não seja algo rigorosamente consciente e planejado, é um fenômeno tão instrumentalizado politicamente quanto o “discurso da irregularidade”, este manejado pelos agentes estatais, representativo da perspectiva como enxergam as favelas, vendo nelas, basicamente, um cipoal de “coisas erradas”, muitas delas ilegais. Talvez, cada um desses *discursos* represente a contrapartida do outro. Assim, o “discurso do desconhecimento” constituiria o outro lado da moeda dos controles urbanísticos. Esse discurso tenderia a recrudescer à medida que os moradores percebem que estão diante de uma legislação restritiva de seu direito de construir no imóvel que lhe pertence, que aponte para o “congelamento” da área. Essa reação reafirmaria a liberdade urbanística que, assim na favela como no restante da cidade, não existe se olharmos para os mecanismos vigentes de regulação estatal e comunitária, porém compõe uma frequente aspiração dos proprietários de imóveis.

Por fim, ressalte-se que, nos três exemplos acima arrolados, está presente um outro componente assaz observável na prática jurídica (e/ou normativa) desenvolvida nas favelas: o que chamamos de *ressignificação* – isto é, atribuição de novo sentido – das instituições jurídicas oficiais. Assim, não se trata de uma utilização “errada” dos conceitos e termos elaborados no âmbito da ciência e técnica jurídica, fruto de uma suposta deficiência de instrução dos agentes que os manipulam, mas sim de um processo de apropriação de um fragmento do “edifício jurídico oficial”, a fim de

compor um discurso próprio, de modo que este exiba um aspecto de juridicidade. Um dos casos emblemáticos, a esse respeito, consiste na valoração das contas de luz como elementos de prova da aquisição e da titularidade de um imóvel, e não meramente do endereço residencial, como esse documento costuma ser valorado no código dominante.

Muito embora fôssemos confrontados, em algumas oportunidades, como questionamentos dos moradores a respeito do modo “correto” – leia-se, “jurídico” ou “legal” – de praticar determinados atos – como, por exemplo, a venda e locação de imóveis – questão essa que atribuímos ao fato de sermos representados pelos moradores como pessoas “instruídas” – isto não significa inexistência de conceitos de legal e ilegal construídos e compartilhados pelos moradores, com relativa autonomia em relação aos conceitos elaborados com base na ordem normativa oficial, segundo procedimentos técnicos reconhecidos. Ao contrário, essa espécie de interrogação reafirma a percepção clara, por parte dos moradores de favela, da existência e operação de códigos normativos distintos, em outras palavras, trata-se da percepção de que “a lei para a favela é outra”, como poderíamos definir, grosso modo.

Em suma, o trabalho empírico exige do pesquisador a percepção dessa polifonia vigente nas cidades – quiçá, nas sociedades – contemporâneas, bem como enxergá-las despido *a priori* de cunho etnocêntrico. Trata-se de dois requisitos fundamentais para o adequado trato da matéria empírica, sem os quais podem malograr tanto as operações de coleta de informações, quanto as de sua análise, o que diminui sensivelmente o valor científico das respectivas pesquisas.

---

#### **Empirical research in urban law: reflections on a field work in Rio de Janeiro's favelas**

**Abstract:** This study aims to socialize reflections on an empirical research experience, developed in two *favelas* in the city of Rio de Janeiro, which had as its object to recognize and analyze the concretely operative regulatory institutions in these locations, with the control of ownership of land, as well as those regulating the right to build. The paper proposes to reflect on the methodological and epistemological challenges for the development of research which intend to deal with such empirical, discussing in particular those aspects that would be own of what is to be its own approach to urban law.

**Keywords:** Empirical research; Methodology; Favela.

---

## Referências

ALVITO, Marcos. *As cores de Acari: uma favela carioca*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BOURDIEU, Pierre; *et alli*. *Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

CARVALHO, Eduardo Guimarães. *O negócio da terra: a questão fundiária e a justiça*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1991.

DEMO, Pedro. *Introdução à metodologia da ciência*. São Paulo: Atlas, 1990.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. Notas preliminares sobre método sócio-jurídico-crítico. Rio de Janeiro, *Revista de teoria jurídica e práticas sociais*, v. 1, 1989, p. 09-22.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. *O direito da favela no contexto pós-programa Favela-Bairro: uma recolocação do debate a respeito do "Direito de Pasárgada"*. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

ROLNIK, Raquel. Para além da Lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: FERNADES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 169-202.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Sociologia na primeira pessoa: fazendo pesquisa nas favelas do Rio de Janeiro. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, Brasília, n. 49, p. 39-79, primavera, 1988.

SAUSSURE, Ferdinand de. *Course in general linguistics*. Chicago: Open Court Publishing Company, 1986. Trabalho originalmente publicado em 1972.

SILVA, Luiz Antônio Machado da. A política na favela. *Cadernos Brasileiros*, Rio de Janeiro, ano IX, nº 41, 1967, p. 35-47.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MAGALHÃES, Alex Ferreira. Pesquisa empírica em Direito Urbanístico: reflexões sobre um Trabalho de Campo em favelas do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 195-211, jul./dez. 2015.

---