

É POSSÍVEL EQUACIONAR O PROBLEMA DA POBREZA VIA ECONOMIA DE MERCADO? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando de Soto

IS IT POSSIBLE TO FACE POVERTY VIA MARKET ECONOMY? The real estate formalization policy in Hernando de Soto

Alex Ferreira Magalhães¹



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

“There’s no greater American value than owning something, owning your own home and having the opportunity to do so.”

George W. Bush (*apud* GILBERT, 2002, p. 4)

Resumo: Monografia na qual é exposta e analisada criticamente a concepção de política de regularização fundiária defendida pelo economista peruano Hernando de Soto. O objetivo do trabalho é o de interpretar esta concepção, que é centrada na proposta de formalização das propriedades imobiliárias detidas pelos pobres nas cidades das nações menos desenvolvidas, vendo-se esta medida como estratégica não somente para a superação da pobreza, como também para o êxito do capitalismo nestas nações. Evidencia-se ao longo do texto que apesar de suas críticas a certos aspectos do pensamento dominante, de Soto não rompe jamais com os cânones da ideologia do mercado e dos pressupostos da economia clássica, buscando forjar uma solução capitalista para a questão social, e assim relegitimar o capitalismo, prevenindo a sua ruptura. Discutem-se ainda algumas repercussões concretas do pensamento desotiano, nos âmbitos teórico e político, a fim de sinalizar para os resultados a que tem conduzido a adoção de tal perspectiva. Com base na análise da concepção desotiana constroem-se algumas hipóteses interpretativas do significado das políticas de regularização fundiária implementadas no continente latino-americano, tal como aquela que as relaciona ao contexto de disputas por faixas de mercado entre agentes capitalistas que atuam em diferentes escalas.

¹ Possui Graduação em Direito, Especialização em Sociologia Urbana, e Mestrado em Direito, todos pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, além de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Email: alexmagalhaesarrobaippur.ufrj.br. ORCID:

Palavras chave: Regularização Fundiária; Hernando de Soto; formalização; informalidade; favelas.

Abstract: This paper describes and makes a critical analysis on the conception of land tenure policy held up by the Peruvian economist Hernando De Soto. It aims to construe De Soto's point of view, which is based on the formalization of urban poor's real estates in the undeveloped nations. In that point of view, land formalization is seen as a strategic tool to alleviate the poverty and to make capitalism well succeed among those nations. Along the paper is cleared that, despite his critics on mainstream thinking, De Soto never abandons the classical Economy fundamental topics and that he tries to find a capitalistic answer to social claiming. This way capitalism could be empowered and that would avoid its disruption. Besides, the paper debates some theoretical and political consequences of De Soto's thinking, in order to call the attention to results of the policies like these proposed by him. Some theoretical hypothesis about the meaning of Latin American existing land regularization policies are built based on the analysis of De Soto's theories. An example could be that which see a relation between these current policies and the struggles among several capitalist agents, who act in different scales, by the ruling of increasing market parts.

Keywords: Land regularization; Hernando De Soto; formalization; informality; slums

Introdução

O presente artigo tem por objeto expor e debater a política de titulação jurídica dos assentamentos humanos classificados como *informais*, segundo o enfoque do economista peruano Hernando de Soto. Tal política se encontra na *ordem do dia* dos debates acadêmicos e políticos, nacionais e internacionais, a respeito tanto da política habitacional, como das políticas sociais de enfrentamento da pobreza, designadas em alguns documentos como de "*alívio à pobreza*" (vide THE WORLD BANK, 1993). No recente processo de elaboração dos Planos Diretores por grande parcela dos municípios brasileiros, um instrumento considerado pela Constituição brasileira como indispensável à estruturação das políticas urbanas municipais, a política de titulação, normalmente encarada dentro do que se denomina

Regularização Fundiária, ocupou um papel de destaque. Foi introduzida em praticamente todas as legislações municipais, se é que já não estivesse contida em grande parte delas, o que efetivamente ocorreu em muitas capitais e grandes cidades que editaram Planos Diretores ao longo da década de 1990. Pode-se, portanto, afirmar que tal política constitui, indiscutivelmente, um padrão da política habitacional contemporânea, não somente no Brasil, mas também num amplo conjunto de nações, como se discutirá ao longo do texto.

De outro lado, a formulação que Hernando de Soto vem dando ao problema da titulação, desde a década de 1980, constitui uma referência obrigatória nos estudos sobre a matéria. Trata-se de uma obra que adquiriu enorme difusão e influência em organismos internacionais, multilaterais, no governo dos Estados Unidos e, a partir daí, sobre gestores públicos dos mais diversos níveis nos países em desenvolvimento - seja à direita, seja mesmo à esquerda, do espectro político.

Objetivamos apresentar e discutir a concepção *desotiana* de política de titulação dominial, que ele denomina usualmente de *formalização*, destacando suas notas distintivas e esboçando nossa apreciação das mesmas. Nossa atenção se concentrará também sobre os fundamentos dessa política, na versão do mesmo De Soto, e as grandes idéias, noções, preocupações que subjazem a ela. Também temos como meta desenvolver, mesmo que de maneira inicial, nosso juízo pessoal e de mérito sobre o trabalho de De Soto, atendendo aos requisitos de originalidade e consistência do trabalho científico, que impõem a tarefa de não aceitação passiva dos enunciados alheios, e de distinção crítica de suas forças e debilidades. Assim, a grande questão a ser enfrentada na presente monografia consiste no desvendamento dos argumentos de De Soto, no esforço de apreciação de suas idéias a fim de forjar uma crítica justa, embasada e que não se limite às fontes indiretas, por mais respeitáveis que essas possam ser. Em suma, nos propomos, neste trabalho, a dois movimentos analíticos, que julgamos legítimos: o da *sistematização* e o da *problematização*.

O texto encontra-se estruturado em cinco seções. Na primeira, apresenta-se um panorama das grandes preocupações, motivações e incômodos que recolhemos na obra de De Soto. Na segunda, procuramos reunir algumas de suas premissas teóricas, ou o seu quadro teórico de referência. Na terceira e quarta seções desenvolvemos os dois pontos que nos pareceram nevrálgicos em sua proposta, a saber: a sua concepção de formalização - onde aparece a sua grande ênfase no papel da propriedade privada; e o *para que* de sua proposta de formalização, que reside em sua concepção de *integração* dos assentamentos formalizados.

Na quinta e última seção, a fim de dar notícia das repercussões práticas do pensamento desotiano, identificamos e analisamos algumas apropriações e/ou aplicações do mesmo no campo das políticas públicas e no campo da pesquisa social.

1. Propósitos, questões e preocupações centrais em De Soto

A obra “*O mistério do capital*” de Hernando de Soto tem por objeto o debate sobre os caminhos para o desenvolvimento econômico e social das sociedades periféricas do sistema capitalista. Tal como se anuncia no subtítulo da obra, o autor parte da consideração de que o capitalismo é próspero numa determinada região – que ele, curiosamente, chama de “*Ocidente*”, e que corresponderia às nações líderes do ponto de vista econômico e político – e frustrado em outra – identificada pela já um tanto desgastada expressão “*Terceiro Mundo*”.² Assim, De Soto se propõe descobrir as razões do sucesso isolado do capitalismo numa parte do globo - como se estivesse “*em uma redoma de vidro*” (DE SOTO, 2001, p. 19) - e seu correlato fracasso nas nações mais pobres, apontando os caminhos para que as últimas se desenvolvam em moldes capitalistas e, conseqüentemente, superem as mazelas que as deprimem, especialmente a pobreza e os problemas que daí decorrem. Segundo De Soto, tal empreitada passa por um esforço de “*reabrir a exploração da fonte do capital*” (DE SOTO, 2001, p. 24), o que permitiria explicar como se podem corrigir os fracassos econômicos dos países pobres. Nesse sentido, o autor identifica cinco grandes barreiras ao desenvolvimento destes países, os quais vê como “*mistérios*”, procurando descrevê-los, analisá-los e apontar a “*solução*” para cada um deles. Não se trata aqui de interpretação de nossa parte; a palavra “*solução*” é empregada explicitamente pelo autor (DE SOTO, 2001, p. 28), demonstrando seus propósitos, no mínimo, audazes e ambiciosos.

Juntamente com os propósitos gerais e grandes questões que movem o autor, agrupamos algumas preocupações fundamentais que nos parecem constituir marcas de sua obra. Em primeiro lugar, a obra de De Soto parte da premissa de que, com o esfacelamento da União Soviética e do “bloco socialista”, o capitalismo teria se convertido na única alternativa viável de desenvolvimento, dando ensejo ao que já foi chamado de “*pensamento único*”. No

² Na geografia desotiana, Ocidente não se opõe a Oriente, mas sim aos países ditos “em desenvolvimento”. A linha divisória entre esses dois lados do planeta, reafirmada a todo momento pelo autor, é demarcada não somente pelo êxito ou fracasso do capitalismo, mas, mais exatamente, pelo grau de aprofundamento de sua transição ao capitalismo, ou seja, as nações “Ocidentais” teriam concluído essa transição, e as demais ainda teriam de cumprir algumas etapas fundamentais nesse sentido.

atual momento histórico, qualquer opção de fuga do capitalismo é tida como irracional e/ou irresponsável. Por essas razões, todas as nações do “Terceiro Mundo” teriam aberto suas fronteiras comerciais, cortado subsídios governamentais, dado boas vindas aos investimentos estrangeiros, e, de maneira geral, realizado reformas macroeconômicas de “ajuste estrutural” do tipo *market friendly* (DE SOTO, 2001, p. 15). Assim, a única possibilidade de superação da pobreza passaria pelos modos capitalistas de gerar riqueza, o que reafirma a urgência de se desvendar as reais fontes da prosperidade gerada no “Ocidente”, a fim de que essa fonte possa ser usufruída pelas demais nações.

Apesar disso, De Soto reconhece o fato de que o desempenho do capitalismo quanto à difusão de bem-estar social vem deixando a desejar, estando longe de cumprir suas promessas de prosperidade para o Terceiro Mundo, o que tem conduzido à sua crescente impopularidade e ilegitimidade política. De um lado, mercados livres e privatizações não seduzem as massas; de outro, se aprofundam velhos “problemas” desta região (segundo a pauta norte-americana³), tais como guerrilhas, tráfico de drogas e corrupção. Coroando esse cenário, agrega-se a enorme precariedade urbana que constitui outra marca da periferia do capitalismo. A seguinte descrição do que De Soto observou em uma das cidades latino-americanas bem poderia servir a diversas outras delas:

Entre 1950 e 1988, a população metropolitana [...] aumentou de 140.000 para 1.550.000. [...] Quase dois terços dessas pessoas moram em favelas. Os peritos já se desesperavam por esse crescimento populacional repentino nas cidades em 1973, bem antes da ocorrência do maior influxo. “Tudo acontece como se a cidade estivesse acabando”, escreveu um urbanista. “Construção descontrolada, em qualquer lugar e de qualquer modo. O sistema de esgoto não dá vazão às águas das chuvas e entope diariamente. A população se concentra em áreas onde não há infraestrutura sanitária. As calçadas [...] estão literalmente tomadas por vendedores ambulantes. Esta cidade tornou-se inabitável”. (DE SOTO, 2001, p. 32)⁴

De Soto chega a se referir a um “*mau presságio*” que não poderia mais ser ignorado pelas nações capitalistas desenvolvidas, a despeito dos níveis de paz e prosperidade que estas tenham alcançado. Como se trata de uma obra publicada em 2000, nela não se consideram os efeitos sobre a “paz” mundial trazidos pelos atentados ocorridos nos Estados Unidos em Setembro de 2001, que trouxeram um complicador a mais para as teses de De Soto e para as suas intenções de encontrar um caminho de superação da pobreza e da insegurança (no amplo sentido da palavra) sem romper com os cânones fixados desde o chamado “Consenso de

³ Parece-nos que o olhar do autor para o mundo é um olhar, marcadamente, desde os Estados Unidos da América. Em sua obra podem-se recolher diversos fragmentos que o demonstram.

⁴ A cidade em questão é Porto Príncipe, capital do Haiti.

Washington”. Corroborando tais preocupações, algumas das análises correntes, a respeito dos processos políticos latino-americanos nos últimos dez anos, têm interpretado os seus resultados eleitorais como manifestações da rejeição popular ao tipo de capitalismo que veio se conformando no aludido período *pós-socialista*. Segundo tais vozes, como a do economista Paulo Nogueira Batista Jr. (BATISTA JR., 2005), as forças que predominaram na década de 1990 sofreram derrotas em vários países da América do Sul e já não reinam incontestes. A ideologia da globalização perdeu charme e capacidade de persuasão. A proliferação de crises cambiais e financeiras, não só na América Latina, mas em várias regiões do planeta, evidenciou os riscos da desregulamentação das economias e da liberalização dos fluxos internacionais de capital. Ampliaram-se os movimentos sociais antiglobalização, mesmo nos países desenvolvidos, maiores beneficiários da abertura das economias.

O “mau presságio” ao qual De Soto se refere consiste na ruptura do “caminho único”, no retorno da especulação sobre outras vias e caminhos de desenvolvimento, diríamos nós, no *reinício da história*, isto é, no enfraquecimento da hegemonia - política, econômica e, fundamentalmente, ideológica - antes anunciada, triunfalmente, como absoluta e definitiva. De Soto estaria a temer que seja curta a *primavera* da nova ordem mundial recentemente estabelecida.

No parágrafo anterior procuramos traduzir o que nos parece ser a preocupação fundamental de De Soto, que impõe que seja forjada uma resposta consistente para as questões sociais engendradas pelo desenvolvimento do capitalismo em suas bordas. A ela se articulariam, intimamente, outras preocupações que recolhemos da obra em tela, tais como:

- 1) A “*proteção do Ocidente*” diante da crise iminente que o cerca. Os “ocidentais” devem compreender a origem do capital, pois aí reside a fonte de suas forças, a fim de não serem surpreendidos por seus adversários, que podem ser mais fracos, porém não se pode dá-los por definitivamente eliminados. Sem esse conhecimento o “Ocidente” não poderá defender a si e ao resto do mundo no momento em que a prosperidade ceda à crise. De Soto indaga quem arcará com os custos dessa crise. Ao dar tal crise como certa (DE SOTO, 2001, p. 23), ele reconhece indiretamente a insustentabilidade do atual padrão de acumulação. Ao se ocupar da segurança do “Ocidente” em seu atual status e posição na ordem mundial, revela um dos aspectos mais conservadores de sua abordagem.

- 2) A proteção e ampliação da “*comunidade de negócios*”. A recessão, o subdesenvolvimento e a insegurança das sociedades periféricas afetam negativamente as possibilidades de manutenção e/ou expansão das taxas de lucro, impondo limites ao fortalecimento de capitais. Os investidores internacionais não desejam perder seus fundos invertidos nos países emergentes, no entanto não podem agir defensivamente, meramente abrindo mão de investir nessas nações, já que elas talvez constituam, hoje, a maior “janela de oportunidades” disponível.⁵ Há poderosas forças e oportunidades para o desenvolvimento do capitalismo fora do “Ocidente”.
- 3) A *otimização* do funcionamento do mercado. A ampliação do raio de ação do grande capital, por meio da abertura de novas frentes para sua operação, supõe que sejam suprimidos os domínios hostis à sua penetração, tais como aquelas faixas do mercado que operam no âmbito da chamada *informalidade*, onde não vigora, ou vigora escassamente, o controle instituído pelo Estado através de seu sistema legal. Assim, haveria que integrar os pequenos circuitos informais aos grandes circuitos do mercado, transformando pequenos ativos em capital, o que daria a pequenos proprietários um *bilhete de acesso* aos benefícios, instrumentos e oportunidades dos circuitos ampliados, rompendo com o isolamento que responde por sua pobreza.

Acreditamos que o conjunto de preocupações acima relacionado deixe claro o *lugar*, nos sentidos político e epistemológico, a partir do qual fala o autor em comentário, isto é, quem vê como “problemas” os fatos que ele discute, bem como, na versão desses sujeitos, que espécie de “problemas” são esses e em que eles consistem. Tal aspecto nos introduz na questão dos pressupostos teóricos que subjazem às colocações de De Soto, tema a que nos dedicaremos na seção seguinte.

2. O ‘fogo amigo’ desotiano aos teóricos capitalistas

Ao longo da obra em análise, observamos alguns diálogos de De Soto com o mundo da teoria, especialmente com aquela teoria que estaria dentro de seu próprio campo. Ou seja,

⁵ Além do que, integra a cultura capitalista a noção de que não há lucro realizável sem doses, por vezes acentuadas, de risco. Segundo as leis da competição, se alguns agentes capitalistas, mais cuidadosos, abandonarem as frentes consideradas demasiado arriscadas, certamente abrirão caminho para que outros agentes, representando outras frações do capital, ocupem o espaço vazio deixado, tal como tem se visto nos chamados “mercados informais”. Assim, valeria mais à pena pressionar no sentido da instauração de condições mais favoráveis aos investimentos nessas regiões.

não se trata de uma obra que objective, fundamentalmente, refutar teses de orientação marxista, ou correntes críticas ao capitalismo de maneira geral, a respeito das questões de que se ocupa. Antes disso, parece-nos que ele deseja se diferenciar de correntes de pensamento que, não obstante seus compromissos com a economia de livre mercado, incidiram em equívocos e insuficiências, teóricas e práticas. De Soto considera que o fim do *socialismo real*, com a conseqüente superação do contexto de “Guerra Fria”, criou o ambiente necessário a uma análise desapassionada e rigorosa do capitalismo, permitindo que se vislumbrem certas evidências, antes imperceptíveis, sobre o desenvolvimento no ambiente capitalista.

Começaríamos destacando que De Soto acusa as ciências sociais, especialmente a econômica, de terem se afastado da realidade, enfraquecendo a um só tempo tanto as suas proposições teóricas como as de caráter prático ou aplicado. Em citação literal a Ronald Coase (DE SOTO, 2001, p. 29), ele sugere que os estudos econômicos perderam a sua referência empírica, desvalorizando a observação e voltando-se a questões abstratas que nada esclarecem sobre o funcionamento real dos sistemas econômicos. A conseqüência disso são as respostas distorcidas e descabidas que têm sido dadas aos problemas econômicos enfrentados pelos países pobres. Assim, diante de graves crises econômicas, a *inteligentzia* econômica tem se limitado a recomendar aos países pobres, à exaustão, o mesmo receituário: “*estabilizem suas moedas, agüentem firmes, ignorem as desordens acerca de alimentos e esperem pacientemente a volta dos investidores estrangeiros*” (DE SOTO, 2001, p. 17). De outro lado, também critica certas explicações *culturalistas*, e/ou *historicistas*, de problemas socioeconômicos, isto é, ao fato de atribuir-se o fracasso do capitalismo no Terceiro Mundo a fatores como a ausência da Reforma Protestante (e de seu correlato espírito capitalista), a herança colonial, a falta de vocação para o mercado ou mesmo o baixo quociente de inteligência. De Soto chega a ser irônico com a ausência de autocrítica daqueles que têm fornecido um “*excelente aconselhamento*” aos países pobres, os quais jamais justificam os malogros dos remédios indicados como problemas do próprio remédio, mas sempre do paciente.

A crítica *desotiana* ao distanciamento da realidade se materializa na nítida reivindicação empirista contida em sua obra. Ele repetidamente afirma que sua pesquisa foi baseada menos no conhecimento contido nos livros, mas substancialmente na observação do que ocorre nas ruas e nos campos dos quatro continentes, “[...] *onde vivem as pessoas de carne e osso, para encontrar aquelas leis que elas estão dispostas a obedecer sem a*

necessidade de coerção” (palavras do prefaciador em: DE SOTO, 2001, p. 14). Dessa forma ele julga ter descoberto as evidências de que a teoria econômica contemporânea necessitaria para responder à questão da pobreza. Os procedimentos de De Soto e sua equipe incluíram, também, o recurso ao método experimental. A fim de demonstrar os obstáculos impostos pela ordem legal à formalização de pequenos negócios e/ou da propriedade de um imóvel, procedeu-se, nos subúrbios de Lima (Peru), a abertura real de uma pequena oficina de confecção de roupas, ao registro da escritura do terreno e a autorização para edificar no mesmo, com base no que ele realiza uma mensuração dos recursos – pecuniários, humanos e de tempo – necessários para tanto. Seu trabalho é carregado de menções aos estudos de campo realizados por sua própria equipe, em cinco cidades espalhadas pelo Terceiro Mundo.⁶

De outro lado, De Soto propõe uma reavaliação da situação econômica dos pobres, isto é, os pobres seriam *pobres pero no mucho*. Ele critica a ênfase dada, desde as organizações de caridade, à miséria e ao *status* de “indefesos” em que os pobres se encontrariam, pois ela perderia de vista as suas capacidades de acumulação de ativos (DE SOTO, 2001, p. 26). Os 80% da população do Terceiro Mundo classificados como “pobres” não constituiria um contingente “*desesperadoramente empobrecido*” (DE SOTO, 2001, p. 30), tal como os pedintes das ruas de Calcutá ou as crianças atterradoramente desnutridas da África. A despeito da desigualdade, profunda e real, os pobres possuiriam muito além do que jamais foi constatado, uma espécie de *tesouro enterrado*, uma soma de riqueza muito superior a todo o investimento estrangeiro e todos os empréstimos realizados em favor das nações em desenvolvimento nos últimos vinte anos.⁷ O problema dessa riqueza é que ela seria “*defectiva*”, isto é, não representada de modo a produzir valores agregados. A questão da pobreza, na versão desotiana, não seria uma questão de penúria de recursos, mas sim de (má) representação da riqueza já possuída. A pobreza seria o grande sintoma da construção de um “*capitalismo sem capital*” (DE SOTO, 2001, p. 24-25), no qual seus agentes estão subcapitalizados, não possuem os títulos das terras em que se assentam e dos bens que lhes pertencem, recorrem às máfias e aos mercados negros, integram economias subterrâneas, convivem com instabilidade política e desrespeito flagrante à lei, e se defrontam com legislações antimercado. De maneira geral, percebe-se que De Soto não explica fenômenos

6 A saber: Cairo (Egito); Manila (Filipinas); Cidade do México (México); Lima (Peru) e Porto Príncipe (Haiti).

7 No tocante aos imóveis, o valor total das “*posses extralegais*” detidas pelos pobres do mundo em desenvolvimento é estimado por De Soto (2001, p. 47 e 49) em US\$ 9,3 trilhões, o que representa mais de vinte vezes o total de investimentos estrangeiros diretos no Terceiro Mundo e antigo bloco socialista desde 1989, ou quase cem vezes os empréstimos do Banco Mundial a esses mesmos países em igual período de tempo.

como desigualdade, pobreza e subdesenvolvimento com base na divisão do trabalho, nos processos de troca, no desenvolvimento tecnológico ou nas relações de poder e de força - de toda espécie - estabelecidas internacionalmente. A sua proposta de desenvolvimento não prefigura alterações de fundo na economia de mercado e na ordem internacional, tal como se vê no seguinte trecho:

Investimento estrangeiro é, **obviamente**, coisa muito boa. Quanto mais, melhor. Moedas estáveis também são coisa boa, como o são o livre comércio, as práticas bancárias transparentes, a privatização das indústrias estatais e todos os outros remédios da farmacopéia ocidental (DE SOTO, 2001, p. 18, grifo nosso).

Em nossa avaliação, consideramos válida a crítica ao etnocentrismo de uma série de teorias, a respeito da periferia, elaboradas desde a perspectiva das sociedades centrais – como vulgarmente é dito, são produzidas *de fora para dentro*. Concordamos com a colocação de De Soto segundo a qual tais explicações são tão desumanas quanto não convincentes. Ele toca, pois, num problema real. No entanto, não se pode *tout court* descartar as contribuições do conjunto das ciências sociais na análise do fenômeno econômico, sendo esta a postura que hoje vem sendo classificada como ortodoxa, uma vez que exagera na autonomização do fato econômico, a ponto de vê-lo isolado de seu contexto, redundando em outro *ismo* igualmente censurável: o *economicismo*. Tal sutileza não é destacada ou reconhecida por De Soto, o que deixa seus argumentos num plano ambíguo.

O eventual economicismo de De Soto também comprometeria a proposta de reavaliação da questão da pobreza, pois levaria a análise a “passar” por um problema relevante sem reconhecê-lo e qualificá-lo adequadamente. Assim, a crítica – a princípio aceitável – da perspectiva *filantrópica* a respeito da pobreza não se desdobra na percepção de que tanto esta como a sua própria teoria constituem distintas narrativas sobre o fenômeno da pobreza, não reconhecendo a concepção de “pobre” como uma espécie de representação social. Passando ao largo de tal aspecto, a análise reincide no mesmo equívoco da abordagem anterior, que deseja criticar e, logo, superar, pois reduz o problema em questão a algo estritamente relacionado à riqueza, não percebendo as conexões entre esta e os aspectos das relações sociais que lhe são determinantes.

O retorno à empiria preconizado por ele é incapaz de resolver os problemas acima apontados, visto que, embora nesta se encontre uma das matérias-primas indispensáveis à análise social, ela não é de forma alguma garantia da existência do quadro teórico necessário

para a sua interpretação. O experimento realizado em Lima, embora metodologicamente adequado à questão que se propôs enfrentar, gerando uma **descrição** clara de um problema, não autoriza que daí se deduzam valores, tratando-se o mesmo como fonte de fatos capazes de “falar por si mesmos”. Ao contrário, o empirismo pode mesmo acrescentar um novo problema à análise, ao induzir a uma alienação metafísica entre o *reino da teoria* e o *reino da vida*. O distanciamento das ciências sociais em relação à realidade talvez não se resolva, propriamente, por uma maior ênfase nos dados empíricos, mas pela reavaliação dos pressupostos mediante os quais esses dados são coletados e interpretados.

Também nos parece pertinente a crítica à ortodoxia econômica, que, incapaz de retirar da história as suas reais lições, prescreve remédios amargos e *standardizados* a um sem número de nações em desenvolvimento, os quais contribuem para as desastrosas conseqüências que De Soto relaciona em seu trabalho. Todavia, nos parece que ele não tira todas as conseqüências desta crítica, devido ao seu compromisso ideológico com a economia de mercado. De outro lado, a crítica à transposição mecânica de “soluções” parece-nos contrastada pelas freqüentes afirmações de que os atuais problemas do mundo em desenvolvimento foram enfrentados, cem ou duzentos anos atrás, pelos Estados Unidos, aparentando esposar uma visão positivista da História, que ignora a irrepetibilidade das suas circunstâncias (DE SOTO, 2001, p. 25 e 27).⁸

Em conclusão, diríamos que, dentro de seu próprio campo teórico e ideológico, De Soto acena com uma renovação e ampliação da teoria econômica que fica longe do que outros realizaram antes dele no tocante à explicação do que faz a máquina capitalista funcionar e de como promover o desenvolvimento. Já de um ângulo externo às suas filiações, a sua crítica, apesar de alguns aspectos nos quais se pode reconhecer um movimento relativamente dialético, soa, no conjunto, um tanto tênue, bem como se desqualifica ao recorrer aos mais rasteiros lugares comuns do discurso capitalista corrente nas últimas décadas. Tal como os *críticos modernos da modernidade*, De Soto representaria um *crítico capitalista dos capitalistas*, isto é, uma crítica que não rompe e nem põe em questão os pressupostos fundamentais da filosofia do livre mercado. Nada além, portanto, de um *fogo amigo*.

⁸ Neste ponto, De Soto é secundado pelo prefaciador de sua obra, Stephan Schmidheiny, com quem compartilha a “[...] fé em que, empregando as mesmas fórmulas que fizeram a grandeza da Europa, dos Estados Unidos e do Japão, os demais países do mundo também poderão aprender a cooperar, e assim prosperar, quiçá de uma maneira sustentável, com o passar do tempo” (DE SOTO, 2001, p. 14). Adotada a fórmula proposta pelo autor, a superação da pobreza seria questão de tempo, tal como nas soluções mágicas ditadas aos países em desenvolvimento por aqueles que De Soto critica em sua obra!

3. O programa de ação proposto por De Soto: a formalização das propriedades dos pobres

Conforme já assinalado, De Soto não encara a desigualdade entre o “Ocidente” e as nações em desenvolvimento como uma matéria de hegemonia política ou econômica, tese que, aliás, ele expressamente descarta (DE SOTO, 2001, p. 23). Para ele, a explicação passa pela capacidade de produzir capital: o mistério do capital residiria no fato de que o Terceiro Mundo não consegue produzir capital de maneira tão abundante quanto o Ocidente. O problema sequer consistiria em ausência de bens, posto que ele parte da premissa que a pobreza das nações em desenvolvimento não significa que os pobres sejam absolutamente desprovidos de quaisquer riquezas, como já exposto. O grande *gap* entre os dois mundos residiria na capacidade de *converter, representar, realizar ou fixar* as riquezas já possuídas como capitais, fazendo com que as mesmas passem a se inter-relacionar numa rede efetiva de ativos. Vale dizer, é aspecto central no argumento de De Soto o papel dos diversos *sistemas de representação* como mecanismos capazes de assegurar o êxito do capitalismo, que não opera unicamente sobre a base de bens materiais, sobretudo no seu estágio atual. Com base na teoria clássica, ele assinala que “*o capital é antes de tudo um conceito abstrato e deve receber uma dada forma fixa e tangível para ser útil*” (DE SOTO, 2001, p. 22). Citando Jean Baptiste Say, lembra que o valor do capital se desvincula dos produtos que o criam e “*não é a matéria que gera o capital mas o valor desta matéria, e o valor nada tem de corporal*” (DE SOTO, *ibidem*).

Uma vez que as nações pobres seriam marcadas por altas taxas de informalidade econômica, uma enorme parcela de sua riqueza não se converte em capital, não operando como forças geradoras de novas riquezas, o que seria determinante da pobreza e do subdesenvolvimento com que tais nações se defrontam. O “Ocidente” deveria a riqueza e desenvolvimento que logrou ao fato de que usou toda (ou mais amplamente) a sua capacidade de “*transformar o invisível em visível*” (DE SOTO, 2001, p. 22), enxergando capital em seus ativos e representando-os (e fazendo-os operar) como tal, o que liberou os potenciais invisíveis trancados (e/ou adormecidos) nos ativos que possuía. Por exemplo, uma casa não é vista *meramente* em sua função mundana e social de servir de abrigo, mas também em sua função econômica: como um ativo conversível em capital, sobretudo se representada por uma escritura mediante a qual o dono possa negociar os direitos que possui sobre a casa. Em outras

palavras, os bens são vistos e apropriados não apenas em sua materialidade, mas sim em suas potencialidades econômicas. Da mesma forma como o engenho humano retira energia de corpos hídricos, convertendo água em eletricidade, a riqueza das nações dependeria de sua capacidade de aproveitar os potenciais contidos em certos bens, afeiçoando-os à movimentação da produção e, assim, à geração de capital e de mais-valias significativas. Nisto consiste aquilo que, com base no próprio De Soto, se pode denominar de *teoria do capital morto*.

Qual o veículo ou instrumento necessário para que a aludida conversão se opere? Embora reconheça a complexidade dessa conversão, De Soto vê no **sistema de propriedade formal** o mecanismo fundamental à mesma, pois a propriedade formal proporcionaria o processo que fixa os ativos em uma condição que permite convertê-los em capital ativo (DE SOTO, 2001, p. 59). A **formalização** não é a própria conversão, mas a fixação da propriedade e do valor nela contido, de maneira que a mesma se encontre preparada e/ou disponível para ser convertida em capital pela iniciativa de seu titular. Ela é o instrumento necessário para que os ativos transitem de seu estado *natural* para o “*universo conceitual do capital*” (DE SOTO, 2001, p. 65) no qual seu potencial produtivo pode ser plenamente explorado. A formalização consistiria na escrituração da propriedade por meio de procedimentos instituídos, reconhecidos, validados e protegidos pelo Estado, permitindo que a mesma seja representada por um título de aceitação geral, que pode ser expedido pelos órgãos habilitados à sua escrituração. É o que, no caso brasileiro, se faz mediante a abertura de matrícula de um imóvel no cartório do Registro Geral de Imóveis, na qual ficam registradas, e publicizadas, todas as transações referentes ao imóvel, tal como uma *história de vida*. Através deste órgão pode-se saber quem, até prova em contrário, é o dono de um imóvel, bem como todos os ônus reais e gravames diversos que eventualmente pesem sobre esse imóvel.⁹

Segundo afirma o próprio De Soto, sua obra procura resgatar a importância crucial das infra-estruturas legais da sociedade, especialmente aquelas atinentes ao sistema de propriedade privada do solo, para o surgimento e desenvolvimento da economia de mercado. Ele lembra - citando diversos autores - que as inúmeras “bênçãos” desse sistema jamais foram analisadas adequadamente e que se o capitalismo tivesse uma mente ela seria esse sistema (DE SOTO, 2001, p. 81). Sem a instituição da propriedade outras instituições essenciais do

9 De Soto (2001, p. 76-77) também se refere expressamente a esse aspecto, fazendo menção a um conjunto de serventias cartorárias estabelecidas a fim de conferir segurança às transações, facilitando a conversão de ativos em capital.

capitalismo, como o dinheiro e os juros, não poderiam ter surgido. Os indicadores de que as autoridades monetárias necessitam para emitir moeda corrente residiriam, em última instância, nos registros de propriedade e das transações. “A *ligação entre o capital e o dinheiro moderno passa pela propriedade*” (DE SOTO, 2001, p. 79). Assim, o sistema de propriedade consistiria num importante dispositivo de mediação e de manutenção do funcionamento da economia de mercado e dos sistemas monetário, bancário e de investimentos. O grande desenvolvimento do capitalismo no “Ocidente” nos últimos dois séculos decorreria, na visão desotiana, da gradual melhoria dos sistemas de propriedade, que chegam, hoje em dia, a um grau de sofisticação jamais visto, o que permite aos agentes econômicos descobrirem novas formas de valorização de seus ativos, com o que podem financiar e ampliar as atividades produtivas (DE SOTO, 2001, p. 81). O atual *capitalismo financeiro* ancora-se no uso sofisticado das instituições de propriedade, capazes de dar às riquezas acumuladas uma *vida paralela* cada vez mais intensa e cada vez mais distanciada de sua dimensão material e/ou imediata. Portanto, na proposta de formalização das propriedades dos extratos de baixa renda haveria uma tentativa de conduzir os negócios realizados neste segmento para o mundo das transações controladas pelo Estado através de seu sistema de propriedade, desconstituindo-se os controles comunitários que subsistem até hoje, e consagrando-se os padrões modernos de dominação. A reivindicação dessa consagração é algo que parece marcar a história do capitalismo, conforme se pode perceber nas inúmeras referências da literatura sociológica norte-americana ao problema da usurpação de terras e da ilegalidade em sua apropriação.¹⁰ De Soto reproduz essa espécie de *problematização* da realidade, ao fazer referência aos processos de ocupação de terras e flagrante desrespeito à lei que angustiaram os administradores e juízes norte-americanos ao longo do século XVIII (DE SOTO, 2001, p. 24).

Na visão desotiana, a chamada *informalidade* seria o grande mal a ser combatido, o grande empecilho à superação da pobreza nos países em desenvolvimento, cuja existência estaria entorpecendo o desenvolvimento na maior parte do planeta. Aliás, assinale-se, *en passant*, que o problema da informalidade é nitidamente **espacializado** por De Soto: ele se apresenta nas 179 nações em desenvolvimento e do extinto bloco comunista, o que representa 5/6 da população mundial, espalhada em todos os continentes (DE SOTO, 2001, p. 12 e 48). Ou seja, a política de formalização da propriedade, prescrita por De Soto como uma das

10 Por todos, citaria o trabalho de Holston (1993), que obteve grande divulgação no Brasil.

principais estratégias de “*alívio à pobreza*” e suspensão dos entraves ao desenvolvimento, é uma política pensada, dirigida e direcionada exclusivamente a estas nações. Assim, é a política habitacional, urbana e social destas nações que tem sofrido a influência das idéias desotianas e da padronização que ela tem engendrado, tal como alguns estudiosos do tema já destacaram.¹¹ Não se colocam em questão, portanto, as mesmas políticas praticadas nas nações de ponta do capitalismo, por mais que essas venham a ser ineficientes, ou mesmo perversas, no enfrentamento da questão social.¹²

Feita esse breve digressão, voltemos ao debate a respeito do conceito de informalidade em De Soto. Num sentido mais genérico, informalidade significaria aquilo que está fora do sistema e que opera fora da regulamentação da economia formal. No caso das favelas, porém, além do aspecto de sua constituição fora da lei oficial, De Soto ressalta a constituição de uma regulação interna, ou *autóctone*, resultante da combinação de regras seletivamente emprestadas do sistema legal oficial com costumes trazidos *ad hoc* dos locais de origem de seus moradores ou elaborados localmente. Na informalidade constitui-se uma espécie de “*contrato social apoiado pela comunidade como um todo e reforçado por autoridades escolhidas da comunidade*” (DE SOTO, 2001, p. 39). De um outro ângulo, informalidade significaria, ainda, a indisponibilidade da representação configurada na escrituração, ou registro público, da propriedade de um imóvel (DE SOTO, 2001, p. 21-22).

A visão desotiana da informalidade é em geral negativa. Tal autor critica as inúmeras dificuldades engendradas pela informalidade: comprovação e validação da posse dos ativos; (re)conhecimento do conjunto de regras que realmente governam as relações; as indeterminações que deixam margem ao mal-entendido. Em suma, na informalidade as relações sociais ganham uma fluidez que remete ao sistema social de *troca generalizada*, que não se compadece dos requisitos de segurança e objetividade exigidos pelo mercado e seu sistema de *troca específica*. De outro lado, De Soto critica a visão do mundo extralegal como um lugar por onde circulem *gangsters* e outros personagens sinistros que somente interessariam à polícia. Tal crítica tem servido de base a que algumas administrações municipais brasileiras se disponham a estabelecer negociações com loteadores ditos

11 Nomeamos alguns deles: Fernandes (2002), Riofrío (2005), Clichevsky (2003) e Gilbert (2002). Um bom exemplo real de penetração das idéias desotianas pode ser encontrado nos textos veiculados pelo IRIB (Instituto do Registro Imobiliário do Brasil) a respeito do tema da regularização fundiária. Vide o sítio www.irib.org.br.

12 Há freqüentes referências jornalísticas ao problema das pessoas sem domicílio fixo na Europa, bem como denúncias a respeito da política social nos EUA dos últimos vinte anos, incluindo a situação grave dos *guetos* nas grandes cidades. A esse respeito vide os trabalhos de Wacquant (2001). Castel (2005) também se refere ao problema do declínio do *Estado providência* na Europa, que estaria conduzindo a crescentes níveis de desproteção e insegurança social.

“piratas”, com fim de regularizar loteamentos e prevenir o surgimento de novos, procurando reconhecer o urbanizador que existe por trás de cada um deles. Na linha de John Turner, ele afirma que tais espaços “*não são o problema. São a solução*” (DE SOTO, 2001, p. 50). Face aos elementos que trouxemos no presente trabalho pode-se ter uma idéia mais ampla de “para que” e “para quem” eles representam solução.

Sobre as fontes ou origens da informalidade urbana, De Soto reconhece basicamente quatro casos, numa sistematização que não nos parece muito rigorosa: a) construção em violação expressa das leis; b) não obediência às exigências de acesso à terra; c) construções originalmente formais mas que tornaram-se informais; d) construções realizadas pelo governo sem obediência às exigências legais (DE SOTO, 2001, p. 48). O que nos parece mais relevante em tal esquema refere-se ao reconhecimento da imbricação entre formalidade e informalidade, sobretudo no caso “c”. Assim, há habitações que nascem extralegais e outras que “*originaram-se no sistema legal mas, depois, quando a obediência à lei tornou-se por demais custosa e complicada, optaram pela extralegalidade*” (DE SOTO, 2001, p. 44). Ele relata uma situação passada no Cairo, mas muito familiar às grandes metrópoles brasileiras, na qual os moradores de antigos projetos públicos de habitação de quatro andares constroem três andares ilegais no alto de seus prédios e vendem os apartamentos a parentes ou outros. Ele reconhece, ainda, o fato de que a informalidade também está presente nas propriedades caras. Tratam-se de elementos que reputamos relevantes, uma vez que apontam para um tratamento não dualizado e rígido da distinção entre *cidade formal* e *cidade informal*, e até mesmo para a necessidade de superação dessas categorias. Indo mais longe, De Soto reconhece que “*na verdade, marginal é a legalidade; a extralegalidade tornou-se a norma*” (DE SOTO, 2001, p. 42), sugerindo que, dada a escala urbana que o problema atingiu, não há mais como reprimi-lo, pelo que a legalização é a única alternativa que os governos teriam caso pretendam estabelecer algum controle do desenvolvimento urbano na periferia do capitalismo. Ele se rende à evidência de que não são apenas moradias, mas cidades inteiras que estão se constituindo por mecanismos informais e ilegais, emergindo novos poderes econômicos que abrangem as mais distintas atividades: construção civil; administração de imóveis; indústrias de *fundo de quintal*; oficinas diversas; ligações de água, luz e televisão por assinatura; transportes públicos; venda de alimentos; e até mesmo serviços odontológicos (DE SOTO, 2001, p. 40).

Ainda na linha da imbricação entre legal-ilegal (ou formal-informal), De Soto traz evidências da inviabilidade da aquisição legal da moradia, face ao conjunto de exigências estabelecidas, aos inúmeros procedimentos burocráticos exigidos, que importam em dispêndios insuportáveis de tempo e dinheiro. Ele se refere à informalidade como uma opção das camadas pobres dos países em desenvolvimento, à qual recorrem em função da inacessibilidade das vias oficiais. Reconhece que não são os pobres que quebram as leis, mas as leis que os quebram, sendo mais um autor a acusar “*a perigosa deficiência do sistema legal e político de muitos países que impede a maioria de ingressar no sistema formal de propriedade*” (DE SOTO, 2001, p. 84), alimentador do processo de produção legal da ilegalidade. Com base nessa percepção - do que chama “*capitalismo de apartheid*” - De Soto fundamenta sua proposta de criação de um sistema de propriedade simplificado e de fácil acesso para os pobres.

A introdução de tal sistema é justificada, de um lado, pela virtude que possuiria em reduzir os custos gerais das transações realizadas pelos pobres. Nos termos desotianos, ao invés de “*levarem seus porcos ao mercado*”, os pobres poderiam levar “*as representações de seus direitos sobre os porcos*”, as quais não somente dispensariam um eventual interessado de examinar os animais fisicamente, como também poderiam fornecer informações mais precisas e relevantes acerca dos mesmos (DE SOTO, 2001, p. 78). A fixação dos aspectos econômicos relevantes dos ativos em geral num sistema de propriedade formal e unificado facilita as movimentações do mercado, permitindo a realização, e o controle, de transações envolvendo enormes quantidades de ativos (DE SOTO, 2001, p. 60). De outro lado, mas não menos importante, tal sistema ensejaria maior segurança aos credores, vindo de encontro às preocupações próprias dos fornecedores de bens e serviços em realizar suas operações de modo lucrativo, o que De Soto exprime da seguinte forma:

Imagine um país onde ninguém consegue identificar quem é dono de que. Um país onde endereços não podem ser conferidos facilmente, e não se tem como obrigar as pessoas a saldarem suas dívidas. Onde não se consegue transformar convenientemente recursos em dinheiro, nem posses em ações. Onde não se padronizam as descrições de ativos, portanto não se pode compará-los. Onde as normas que regem a propriedade variam de um bairro a outro ou mesmo de uma rua a outra. (DE SOTO, 2001, p. 29) [...]

Ninguém sabe na realidade quem tem o quê e onde, quem é o responsável pelas obrigações, quem responde por perdas e fraudes, e quais os mecanismos disponíveis para fazer cumprir os pagamentos pelos serviços e mercadorias entregues. (DE SOTO, 2001, p. 44)

Nessa espécie de argumento, recorrente e central na obra de De Soto, se reiteram as *funções adicionais* à de abrigo que se deseja que os imóveis objeto de formalização cumpram, os quais passariam a, também, servir de base:

- ✓ à garantia de empréstimos (o que viabilizaria a sua concessão, ampliando-se o mercado consumidor desse produto oferecido pelo sistema financeiro);
- ✓ à composição de capital social de sociedades empresárias;
- ✓ à cobrança de dívidas, impostos e taxas;
- ✓ ao recebimento de serviços de utilidade pública, tais como água, luz, telefone, televisão, etc (De Soto [2001, p. 75] alude ao enorme montante de perdas técnicas e financeiras, além do roubo de serviços, sofridos pelos fornecedores de tais serviços fora do “Ocidente”, que oscilaria entre 30 e 50%);
- ✓ à localização para fins comerciais, judiciais ou civis.

Em suma, do ângulo em tela, a formalização consiste num mecanismo de minimização dos riscos e prejuízos a que os investidores estariam expostos nos países em desenvolvimento. Trata-se aqui de uma disputa em torno de um aspecto sensível na pauta de custos dos investimentos, que constitui um dos fatores, além do preço dos serviços, que interfere diretamente nas taxas de lucros alcançadas por tais investimentos. Sem ela, arremata De Soto (2001, p. 75), “*como poderiam as companhias de seguro encontrar e formar contratos com clientes que pagarão suas dívidas?*”.

Extraímos dois aspectos positivos das considerações de De Soto a respeito da formalização da propriedade. O primeiro diz respeito à mudança na abordagem do fenômeno da informalidade, que se distancia (pelo menos em alguns momentos) tanto da perspectiva dualista - que não se ocupa da simbiose entre os territórios formais e informais - quanto da criminalizante. Apesar de que tal mudança nem sempre apareça com destaque, parece-nos que ela é acertada, seja a fim de conhecer o objeto *informalidade* de maneira *científica*, seja no intuito de construir políticas públicas adequadas em face dele. O segundo aspecto diz respeito à denúncia da inviabilidade da legalidade, isto é, da “*muralha impenetrável de regras*” (DE SOTO, 2001, p. 32) que afastam os pobres das atividades sociais e econômicas estabelecidas legalmente. O reclame de reformas que dêem acessibilidade ao sistema legal e às garantias dele decorrentes é uma reivindicação que consideramos legítima e mais do que

urgente. A denúncia do elitismo dos sistemas legais é um lugar comum na literatura social na América Latina, havendo até mesmo quem já tenha indagado se os sistemas produzidos por tal elitismo não seriam imprestáveis mesmo sob o ponto de vista dos interesses dos segmentos dominantes. Não obstante esse suposto consenso em torno da inadequação dos sistemas legais, há que se refletir criticamente sobre os princípios metodológicos e sobre os mecanismos concretos da sua *democratização*.¹³ Assim, uma das soluções” normalmente encontradas para o problema em tela consiste em instituir situações “especiais”, que excepcionem a regra geral, a qual permanece intocada, remetendo-se a sua reforma estrutural para um futuro absolutamente incerto. Dessa forma, nem o “especial” se universaliza, nem os pobres saem da “situação especial” em que passam a ser classificados, o que pode converter-se numa nova e sofisticada forma de exclusão, que, como não é direta, é mais difícil de ser reconhecida e, logo, combatida.

De outro lado, porém, há vários pontos negativos a destacar. Em sua proposta de formalização da propriedade, De Soto parte da premissa de que posses não formalizadas privam o seu titular da utilização do bem para a obtenção de valores excedentes por meio das transações típicas do mercado capitalista. Indo mais longe, ele critica um suposto conservadorismo predominante nos países em desenvolvimento, onde, seguindo as tradições legais coloniais e do Direito Romano, o sistema legal e cartorial tenderia à proteção da posse em detrimento da proteção às transações (DE SOTO, 2001, p. 77). À vista, sobretudo, do caso brasileiro, diríamos que não nos parece clara a disjunção entre proteção da posse e das transações, uma vez que raramente se protege a posse contra a propriedade que, como De Soto afirma, constitui a base necessária ao desenvolvimento do capitalismo. A aparência é de que, sob tal argumento, se advoga uma proteção ao crédito quase irrestrita, demonstrando o mais arraigado liberalismo.

De outro lado, o pressuposto desotiano contradiz com a predisposição empirista anunciada em sua obra. O que as evidências empíricas estão a demonstrar é que o possuidor pode realizar praticamente as mesmas transações que são facultadas ao proprietário. Nas favelas e loteamentos clandestinos das grandes cidades brasileiras, “meros” possuidores constroem em seus imóveis; compram, vendem, alugam e emprestam-nos; transmitem-nos por herança; negociam e recebem indenizações em casos de desocupação compulsória; vendem ou alugam “lajes”, em operações complexas - e desconhecidas no “asfalto” - que

¹³ Expressão que utilizamos à falta de uma outra melhor e abstraindo do debate em torno do conceito de democracia, que não caberia nos limites da presente monografia.

podem incluir ou não a propriedade da *sobreleje* a ser criada. Nem mesmo posses documentadas de maneira juridicamente discutível têm impedido a realização de negócios nas favelas em vários países latino-americanos, demonstrando a capacidade de expansão e de abstração da ilegalidade que o mercado possui (CLICHEVSKY, 2003, p. 21 e seguintes). De fato, a inexistência de formalização tem sido um dos empecilhos objetivos à constituição de hipotecas e ao acesso ao sistema de crédito bancário – ao lado de outros fatores tais como a baixa remuneração ou o fato dela não provir de relação de trabalho formal – além de deprimir, em certa medida, o preço alcançado pelos imóveis (GILBERT, 2002). Contudo, isto não nos permite afirmar a irrelevância ou inutilidade da situação possessória, que, apesar de não tão estável quanto a situação proprietária, possui inúmeros atributos e vem sendo progressivamente valorizada na legislação.

De Soto também não se mostra inteiramente sintonizado com as evidências empíricas ao afirmar que a formalização da propriedade encorajaria os fornecedores de serviços públicos a investirem na distribuição de seus serviços nas áreas formalizadas (DE SOTO, 2001, p. 74). Em diversos países latino-americanos, companhias prestadoras de serviços de luz, água e telefone têm estendido seus serviços às favelas e a outras áreas ditas “informais”, a despeito dessa situação (GILBERT, 2002). Além disso, tal procedimento, à luz de diversas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas de municípios brasileiros, configura obrigação formal das companhias concessionárias de serviços públicos, passível de ser exigido por meios judiciais.

Não obstante as contradições, parece-nos clara a tendência do sistema legal brasileiro em valorizar a posse e em atenuar o seu histórico *patrimonialismo*, caminhando em sentido diverso daquele que De Soto parece supor. Na verdade, tal autor se esquece da notícia histórica trazida por ele próprio, quando afirma que nos Estados Unidos, durante o século XIX, camponeses e imigrantes “*demarcavam fronteiras, cultivavam campos, construía casas, transferiam terras e estabeleciam crédito, muito antes de os governos conferirem-lhes os direitos de se entregarem a essas atividades*” (DE SOTO, 2001, p. 31). Em suma, historicamente, a posse não só precede a propriedade, como enseja um leque considerável de atributos e efeitos. A própria classificação da situação encontrada nas favelas como “informal” é, de certo ângulo, questionável, uma vez que o fato possessório não é algo alheio ou externo ao sistema legal, mas uma instituição social milenar, objeto de tutela jurídica desde a Antigüidade.

A *teoria do capital morto* pressupõe que, mediante a formalização da propriedade imobiliária, se ativam as funções econômicas dos imóveis pertencentes à população pobre, viabilizando o acesso às possibilidades de uso dos mesmos como capital, oferecidos pela economia de mercado. Na ausência de formalização, os referidos bens cumpririam apenas com suas funções sociais, não adquirindo a *vida paralela* permitida pela formalização. Tais argumentos parecem-nos apenas parcialmente verdadeiros, conforme já expusemos. De um lado, De Soto promove a associação entre pobreza e informalidade, criticável seja por sua não correspondência com os dados empíricos disponíveis, seja por seus subprodutos ideológicos. De outro lado, ao desvalorizar o estado supostamente “informal” dos imóveis dos pobres, De Soto não percebe que tais ativos não são inteiramente “mortos”, mas já estaria em curso a “conversão” deles em capital dado o franco desenvolvimento do chamado *mercado informal*.

A avaliação dos impactos da formalização também merece um olhar mais rigoroso, não podendo ser vista como uma panacéia para todos os óbices ao acesso ao crédito, aos serviços públicos ou mesmo ao sistema legal. Em outras palavras, muito embora a ausência de titulação formal da propriedade imobiliária seja empecilho real para algumas atividades econômicas, há que se considerar e enfrentar o conjunto de fatores que entravam o acesso da população pobre às mesmas, não se dirigindo as atenções exclusivamente à informalidade, que certamente é um desses fatores, entre tantos outros. Diante disso, parece-nos que De Soto deposita confiança excessiva nos impactos positivos que a formalização é capaz de engendrar, supondo que a economia de mercado seja capaz de “aliviar” as situações de pobreza uma vez universalizado o acesso à propriedade e à formalização das mais diversas situações enfrentadas pelos pobres. Uma estratégia de desenvolvimento social e/ou de radicalização da democracia cujo repertório se restrinja (ou seja centrado) em tais mecanismos seria bastante reducionista. O mesmo pode-se afirmar com relação à questão dos custos de transação, que deve ser olhada, em vários sentidos, pelos seus dois lados. Assim, estamos falando de custos para quem: para os próprios “beneficiários” da formalização ou para os investidores que desejam mais segurança para seus negócios? Num outro sentido, a análise, para ser completa, há que contabilizar que custos se suprimem e que outros se agregam com a formalização. Aqui, caberia a De Soto se recordar da própria fórmula neoclássica segundo a qual “*não existe almoço grátis*”, o que o obrigaria a considerar os custos que a formalização inevitavelmente impõe, a par dos benefícios que pode trazer.

4. O fundamento da formalização: a questão da integração (ou *integração a que?*)

Uma das perquirições que nos parecem fundamentais à análise das propostas de formalização da propriedade consiste em indagar sobre as razões de sua realização, em outras palavras, em nome de que se propõe, e/ou realiza, a formalização? A resposta de De Soto a esta questão é bastante clara, deixando entrever rapidamente a ideologia que inspira a sua proposição.

Ele parte da idéia de que o sistema de propriedade legal possibilita a formação de uma “*rede efetiva de ativos*”, reunindo as pessoas sob “*um só contrato social unificado e uma só lei*” (DE SOTO, 2001, p. 13), passando toda riqueza acumulada a se reger sob uma só base de conhecimento. Essa “*reunião das representações*” não ocorreu espontânea ou naturalmente, mas foi fruto de um longo e árduo processo na história das nações desenvolvidas – que englobaria os séculos XIV ao XIX - ao qual De Soto atribui um caráter revolucionário. Mediante esse processo – cujo conhecimento tem na obra de Max Weber uma de suas referências clássicas - outras ordens sociais, que não aquela organizada em torno do Estado nacional, são virtualmente suprimidas, integrando-se num único sistema os fatos e regras dispersos que haviam regido a propriedade fragmentariamente em determinadas vilas, cidades e regiões. Os costumes e tradições locais cedem passo à lei nacional, uma vez que o sistema político e econômico que está se estabelecendo depende da existência de uma só lei e de um mercado de propriedade integrado. No campo jurídico, isto se faz mediante a desconstituição da situação de pluralismo legal que se instituiu em paralelo à derrocada do Império Romano, que tem um de seus maiores símbolos e instrumentos no advento das *codificações*, isto é, grandes leis que procuram sistematizar certo campo do Direito, com pretensão de completude.¹⁴ Tais leis adquiriram grande influência no pensamento e na prática jurídicas, tendo surgido logo ao início do século XIX, a partir do célebre Código Civil francês promulgado em 1804, elaborado com a participação direta de Napoleão Bonaparte, e em vigor até hoje, não obstante as inúmeras reformas.

De Soto reconhece que, do ponto de vista histórico, o processo de integração e unificação dos sistemas jurídicos – e especialmente aquele relativo à propriedade – é algo não somente longo, mas também recente, tendo sido efetivado somente no século XX em muitas

14 Nesse sentido, assim dispunha o art. 1807 e último do Código Civil brasileiro de 1916: “*Ficam revogadas as Ordenações, Alvarás, Leis, Decretos, Resoluções, Usos e Costumes concernentes às matérias de direito civil reguladas neste Código*”. Ou seja, tal Código não admitia e afastava qualquer outra fonte de normatividade civil além dele próprio.

das nações capitalistas desenvolvidas, razão pela qual a teoria ainda não percebeu a sua importância estratégica para o desenvolvimento sócio-econômico. No tocante a esse debate, De Soto propõe alguns princípios epistemológicos que consideramos válidos. Reconhecendo a complexidade da cognição do sistema de propriedade, ele afirma que a chave para tanto residiria fora e não dentro do sistema legal, isto é, a única maneira de ultrapassar as dificuldades seria olhando para o “*setor extralegal*”, examinando a lei desde esse ponto de vista. Ele se ampara numa citação – indireta - a Michel Foucault, segundo quem “*para se descobrir o que nossa sociedade entende por sanidade talvez devêssemos investigar o que anda acontecendo no terreno da insanidade. E o que entendemos por legalidade, no terreno da ilegalidade*” (DE SOTO, 2001, p. 62). Porém, observamos que o objetivo de sua aproximação do mundo da informalidade é meramente instrumental, isto é, trata-se do pressuposto necessário à correção do mal identificado. Talvez a citação a Foucault tenha lhe parecido adequada não somente em função do reconhecimento de que a legalidade possuiria *um outro lado*, tal como o *reverso da moeda*, mas também em função de uma visão patologizada da ilegalidade, vista como disfunção do desenvolvimento capitalista e mal a ser corrigido. Os louros deitados ao monismo jurídico e político vão bem ao encontro dessa idéia. De nosso ponto de vista, a análise correta do problema da informalidade e/ou ilegalidade urbana requer não somente uma visão crítica do sistema legal instituído pelo Estado, como também uma visão não demonizadora da sua contrapartida. Em suma, entendemos que se devem relativizar e por em questão as imagens comuns – positiva de um lado e negativa de outro – a respeito dos sistemas formal e informal, dado o seu pronunciado maniqueísmo.

Uma vez que os direitos de propriedade não sejam formalizados, os ativos neles contidos não podem ser transformados em capital e trocados fora dos estreitos círculos onde as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras (DE SOTO, 2001, p. 20). Assim, fora do “Ocidente”, o comércio de uma significativa soma de ativos se restringe aos “*círculos locais de parceiros de negócios*”, não abrangendo uma rede mais ampla de pessoas, que De Soto (2001, p. 61) chama de “*mercado expandido*”. Ele reage ao fato de que, nos países em desenvolvimento, as pessoas respeitem os compromissos firmados entre elas e seus vizinhos - expressos em “*contratos sociais extralegais*” (DE SOTO, 2001, p. 61) - mas, ao mesmo tempo, ignorem aqueles que seus governos tentam lhe impor. A esse fato ele opõe a experiência bem sucedida do capitalismo, na qual nenhum ativo está (nem pode estar) desconectado, ou invisível, operando o sistema econômico de forma integrada ou unificada,

estabelecendo elos para todas as pessoas e territórios. Nas suas palavras, *“toda parcela de terra, toda construção, todo equipamento ou estoque é representado em um documento de propriedade, o sinal visível de um vasto processo oculto conectando todos esses ativos ao conjunto da economia”* (DE SOTO, 2001, p. 21). A formalização da propriedade dentro de um sistema jurídico unificado aumentaria a produção de capital, do que as sociedades em desenvolvimento necessitariam urgentemente, uma vez que facilita a avaliação e negociação dos ativos e cria novas oportunidades de criação de mais-valia, aumentando o potencial dos referidos ativos. Permite-se, assim, o funcionamento impessoal dos mecanismos capitalistas, pois *“se podem obter descrições das qualidades econômicas e sociais de qualquer ativo disponível sem ter de examinar o ativo em si”*, não sendo mais necessário *“cruzar o país para visitar cada dono e seus vizinhos”* (DE SOTO, 2001, p. 68), uma vez que o sistema formal de propriedade já fornece as informações necessárias. Em suma, a formalização da propriedade é um fator a mais no sentido de reduzir custos e criar facilidades às operações capitalistas, vindo de encontro à constante busca de eficiência e racionalização engendrada pelo capital.

O modelo de integração até aqui mencionado tem como pressuposto a imagem da sociedade como uma empresa e dos seus membros – os cidadãos – como empreendedores e/ou empresários. Nesse sentido, De Soto compara a informalidade reinante no Terceiro Mundo à situação de *subcapitalização* de uma empresa, que consistiria no fato de a mesma emitir *“valores menores do que sua renda e seus ativos justificariam”* (DE SOTO, 2001, p. 21). Do mesmo modo, onde alguns vêem pobres, De Soto enxerga pequenos empresários lutando contra obstáculos inimagináveis, poupando meticulosamente para construir moradia para si e para seus filhos, criando riqueza e empreendimentos onde ninguém imaginaria possível (DE SOTO, 2001, p. 49). Ele preconiza um olhar capaz de perceber o pequeno agente capitalista que existe – oculto e invisível – em cada pobre do mundo, ou em grande parte deles. Uma vez vistos como tal, seu patrimônio é visto como capital em potencial, como ativos a se transformarem em investimentos e/ou ações de uma sociedade anônima. Esta seria a grande virtude do capitalismo: transformar a todos, inclusive indivíduos marginalizados, pobres ou mesmo bandidos em empreendedores, tal como se conhece na história dos *pioneiros* nos Estados Unidos, onde são hoje venerados (DE SOTO, 2001, p. 26). Acreditamos que a representação dos pobres como *agentes capitalistas* deve ser confrontada com outras abordagens, por exemplo, aquelas que discutem os problemas relativos ao reconhecimento dos mesmos pobres como *agentes políticos*, isto é, como indivíduos

autônomos e responsáveis para a tomada de decisões que lhes afetem no âmbito público. Na história do Brasil, as empresas obtiveram a garantia jurídica da condição de agentes, antes mesmo dos cidadãos, uma vez que nosso Código Comercial foi promulgado em 1850, enquanto que o Civil apenas em 1916, isto sem falar nos direitos políticos e sociais, que somente se expandem após a década de 1930. Assim, a cogitação da condição de *agentes capitalistas* descolada das outras dimensões da cidadania ora mencionadas, ou vista como algo anterior a elas, nos soa como algo, no mínimo, contraditório, e de cujos resultados se pode razoavelmente duvidar.

Vemos presente, na discussão da questão da integração por De Soto, a marca da preocupação com a *abertura* do mercado informal, permitindo que nele atuem agentes externos à esfera local, e até mesmo do exterior, fazendo com que o mesmo se internacionalize. A abertura de mercados é uma luta histórica das forças do capitalismo, que se desenvolveu a custa do rompimento de uma série de barreiras (não somente físicas) que dificultavam, ou impediam, a ampliação de suas escalas de acumulação. Os mercados – e/ou submercados – informais de imóveis e de moradias, bem como de outros bens e serviços relevantes para a economia das sociedades periféricas, parecem ser a nova fronteira com a qual o capitalismo contemporâneo está se defrontado, e vencê-la é condição de seu aprofundamento, a fim de lograr novos patamares de acumulação. Concretamente, parece-nos que a intenção é criar as condições necessárias para que agências do mercado imobiliário, do mercado financeiro, do ramo de seguros, da construção civil, das telecomunicações, do sistema cartorário e registrário, entre outras que são dominantes no chamado *mercado formal* (DE SOTO, 2001, p.70), possam passar a operar nos espaços empobrecidos, estreitamente identificados aos informais, como já visto.¹⁵ Assim, elas estenderiam sua clientela e seu volume de operações, podendo competir em condições mais favoráveis face aos pequenos empreendedores que de uma certa forma monopolizam as faixas *informais* do mercado. Os dados disponíveis acerca da quantidade de residências em favelas, da área construída nelas existente, bem como o potencial de crescimento projetado para esse mercado nos próximos anos parece ter motivado o estabelecimento de uma disputa pelo mesmo, atraindo o interesse de agentes que historicamente o desprezaram. A perspectiva do “*planeta favela*” parece não horrorizar o capital, mas, ao contrário, aparece-lhe como mais um potencial nicho de obtenção de mais valias. No entanto, à sombra desse histórico desprezo uma série de instituições sociais

¹⁵ Essa hipótese também é lançada em Clichevsky (2003, p. 56).

surgiram, como De Soto corretamente reconhece. Foram realizadas verdadeiras incorporações imobiliárias (como o prédio de onze andares na Favela da Rocinha), associações de moradores controlam a compra e venda de imóveis (serviço que prestam mediante pagamento pelos interessados), surgiram administradores de imóveis especializados em favelas. Foram desenvolvidas inúmeras formas – talvez rudimentares, mas minimamente eficientes - de crédito popular, de garantia de pagamentos e de proteção securitária, através de mecanismos como as redes locais de solidariedade (GILBERT, 2002, p. 17). Por esse ângulo, ganha sentido o argumento de De Soto (2001, p. 49), segundo o qual existiriam “*hectares de diamantes*” nas favelas e bairros pobres do Terceiro Mundo. Com base no enfoque desenvolvido ao longo da presente seção, não se poderia deixar de cogitar da hipótese de que os programas de regularização fundiária estariam representando, ao menos em parte, o patrocínio do Estado à abertura do mercado dos assentamentos regularizados a um capital externo ao próprio assentamento.

5. Diálogos e repercussões do pensamento desotiano

A presente seção se dedicará a trazer uma notícia, ainda que parcial, das repercussões das idéias desotianas no âmbito da teoria e das políticas públicas. Suas idéias e propostas vêm sendo veiculadas, com grande destaque nos meios de comunicação, desde seu primeiro livro - *El otro sendero*, de 1986 (DE SOTO, 1987) - tendo se desenvolvido e aprofundado com o auxílio das experiências concretas de políticas públicas nelas inspirados, sistematizando-se em *O mistério do capital*, de 2000.¹⁶ Um número crescente de cidades e países de vários continentes têm introduzido programas de regularização fundiária baseados em suas idéias, que se tornaram verdadeiros *standards* internacionais. Como lembrado por Fernandes (2002, p. 1), por força da influência das idéias desotianas, políticos que jamais haviam demonstrado particular interesse em assuntos de desenvolvimento urbano se converteram, repentinamente, em defensores, *a ultranza*, da regularização fundiária. Nas últimas duas décadas, de maneira crescente, não houve como se falar de política habitacional sem se cogitar de ações e/ou programas de formalização da propriedade. Além desse aspecto, cabe destacar outros pontos sensíveis da proposta desotiana: o fato da formalização ser projetada em larga escala (massiva) e de ser concebida como mecanismo de combate à pobreza.

¹⁶ Ambas essas obras já tinham sido traduzidas e publicadas no Brasil no ano seguinte ao seu lançamento.

Olhando-se para o campo das políticas públicas, em especial para as políticas habitacionais voltadas à população de baixa renda, percebe-se a presença da formalização, por vezes chamada de “*regularização dominial*”, em praticamente todos os programas de intervenção nas áreas ditas “informais” iniciados na América Latina a partir da década de 1980 (CLICHEVSKY, 2003, p. 32).¹⁷ A formalização não apenas se faz presente em quase todos os casos, como também constitui o eixo com base no qual os programas são desenhados. Num exemplo que nos parece definitivo, El Salvador instituiu, em 1989, seu programa de regularização, denominado “*El Salvador, país de proprietários*” (CLICHEVSKY, 2003, p. 43).

Contudo, em se tratando da influência de De Soto, não há como deixar de se mencionar, com maior riqueza de detalhes, a experiência peruana, na qual ele se fez presente mais do que em qualquer outra. Se é verdadeiro o princípio filosófico segundo o qual a ontologia de qualquer coisa passa, em grande medida, por sua fenomenologia, a consideração desta experiência se torna essencial para compreender, com maior clareza, as idéias defendidas por De Soto. Na segunda metade da década de 1980, o governo peruano, em convênio com o *Instituto Liberdade e Democracia*, liderado por De Soto, instituiu o PROFORM, um programa de formalização da propriedade, em larga escala, nos chamados “*pueblos jóvenes*” peruanos, com o fim de desenvolver o mercado imobiliário através da integração das áreas informais. Criou-se, então, o *Registro Predial Urbano* (RPU), a fim de que o sistema de registro imobiliário se tornasse mais moderno, barato, rápido e eficaz do que o preexistente no país (designado como RPI), e que não enfrentasse os “gargalos” dos procedimentos de regularização. Este órgão, que opera de maneira descentralizada, tem por única atribuição organizar o registro das áreas formalizadas e fornecer os respectivos títulos dominiais, e é integrado menos por servidores públicos e mais por advogados e engenheiros particulares (DURAND-LASSERVE, 1996, p. 55).

No RPU, uma espécie de sistema *ad hoc* no qual se pode incluir, quase de imediato, as moradias produzidas informalmente, se registram as *hipotecas populares*, instrumento de obtenção de crédito, e de garantia do pagamento, baseado mais na posse do que na propriedade. Enquanto o RPI leva 90 dias para registrar uma hipoteca, ao custo de US\$ 190, o RPU o faz em cinco dias, ao custo de US\$ 28 (DURAND-LASSERVE, 1996, p. 57). Optou-se por realizar a titulação de maneira coletiva, ao invés de individual. As propriedades

¹⁷ Num quadro contendo informações de 17 países latino-americanos, incluindo o Brasil, em apenas um deles não figurava a formalização.

registradas no RPU são livre e imediatamente alienáveis por seus titulares, além de transmissíveis por morte e hipotecáveis, não havendo qualquer restrição à faculdade de dispor sobre o bem. Nesse novo sistema foram admitidos, como prova da propriedade, os mesmos documentos utilizados nas transações do setor informal, bem como aceitos os padrões informais de uso e ocupação do solo, dando-se validade jurídica às práticas de mercado pré-estabelecidas. Trata-se de uma formalização em que não ocorre, estritamente, outorga da propriedade, mas algo como o reconhecimento oficial das posses. Institui-se um sistema especial, a fim de contornar as dificuldades do sistema comum (CLICHEVSKY, 2003, p. 48).

A partir de 1996 o programa se desenvolve com o apoio do Banco Mundial, que concede empréstimo de 66 milhões de dólares, num período de quatro anos. Em aproximadamente dezessete anos (1988-2005), foram outorgados quase 1.500.000 títulos de propriedade, mais da metade deles na cidade de Lima. Não obstante a efetivação desse sistema, estima-se que, no ano de 1998, não mais do que 34% das propriedades formalizadas naquele ano foram aceitas pelos financiadores como garantia hábil para a obtenção de acesso ao crédito, em geral solicitado para construir, melhorar ou ampliar as moradias. No ano de 1999, este percentual caiu para 18,3% (CLICHEVSKY, 2003, p. 60). Em 2003, registrava-se que menos de 4% dos mais de 1.300.000 lotes registrados obtiveram empréstimo, cujo montante médio era de US\$ 5.600, com altas taxas de juros (RIOFRÍO, 2005, p. 4). 57% dos novos proprietários preferiram usar seus próprios recursos a recorrer ao empréstimo bancário (GILBERT, 2002, p. 16). Ao se pesquisar os fornecedores de crédito, observa-se que 100% deles são entidades públicas; os financiadores privados não tiveram interesse em oferecer crédito às famílias de baixa renda, mesmo contando com garantias imobiliárias, vendo aí riscos e custos de transação não compensadores. A única linha de crédito que tem alcançado as famílias de menor renda é aquela destinada às micro e pequenas empresas (CLICHEVSKY, 2003, p. 61). Percebeu-se que os títulos inscritos no RPU eram vistos por seus portadores, e pelos fornecedores de crédito, como de valor menor do que aqueles constantes do RPI. Após alguns anos de execução do programa, o governo peruano decidiu unificar os três sistemas de registro em vigor no país, passando a cogitar da criação um procedimento único para todos os tipos de imóveis, a fim de inspirar maior confiança do sistema bancário nos títulos dominiais em circulação no mercado (CLICHEVSKY, 2003, p. 50).

Conclui-se que o setor financeiro privado continua a não ser acessível aos pobres, uma vez que estes não são vistos como a clientela-alvo daquele setor, salvo se estes possuem

alguma espécie de renda permanente, tal como tem se observado recentemente com relação aos aposentados. A idéia de que a existência de garantias seria suficiente para a obtenção de crédito não se verifica no contexto peruano - bem como no latino-americano - a despeito dos programas de regularização fundiária aí desenvolvidos nas últimas décadas. No caso brasileiro, o acesso ao crédito, mesmo nos bancos oficiais e durante a administração do Presidente Lula, ainda é bastante limitado e coberto de exigências burocráticas que os segmentos de baixa renda dificilmente cumprirão. A experiência dos programas de formalização, seja a peruana seja a dos demais países, estaria a reforçar a tese de que o grande entrave ao acesso ao sistema de crédito reside não na ausência de formalização da propriedade, mas sim num conjunto de requisitos considerados pelos agentes desse sistema, dentre os quais se colocam a capacidade efetiva de pagamento dos candidatos ao crédito, bem como os custos e as taxas de retorno previstas para as operações de crédito para baixa renda, analisadas sobretudo em suas vantagens comparativas com operações em outros nichos do mercado. De outro lado, as persistentes dificuldades reveladas na experiência exigem que se ponha em questão o valor efetivo dos “*hectares de diamantes*” que De Soto teria visto adormecidos debaixo dos imóveis possuídos pelos pobres. O valor inferior dos títulos de propriedade do tipo RPU na experiência peruana demonstra a reprodução da dualização urbana no que diz respeito às propriedades de ricos e de pobres. Além disso, evidencia as conseqüências negativas dos tratamentos “especiais” aos quais se recorre na realização de diversas políticas públicas, o que, em muitos casos, favorece a produção das conhecidas situações de *subcidadania*, ou de *cidadania de segunda classe*. A proposta, defendida por De Soto em sua obra, de criar um sistema de propriedade acessível aos pobres não se materializa, como poderia parecer, numa revisão estrutural do sistema tradicional de aquisição da propriedade e de registro imobiliário. Não se põe em questão o antigo RPI, mas sim se cria um novo sistema do qual se espera que esteja imune aos problemas do anterior. Reiterando o que dissemos, ou sugerimos, anteriormente, não vemos possibilidades de êxito em programas de formalização que não sejam pautados pela ampliação das vias ordinárias de acesso à propriedade. A criação de vias especiais significa uma forma contraditória de integração, que pode mesmo disfarçar a perpetuação do padrão histórico de integração subordinada.

No campo teórico, destacamos a grande divulgação e premiação de um trabalho acadêmico que se alinha sem qualquer ressalva ao pensamento desotiano (ANDRADE, 2006). Referido trabalho, oriundo de dissertação de mestrado defendida perante o Instituto de

Economia da UFRJ, obteve o 1º lugar no 28º Prêmio de Economia do BNDES, realizado em 2006, bem como foi objeto de matéria publicada em edição dominical do jornal *O Globo* (ENGELBRECHT, 2006). Trata-se de um estudo da regularização fundiária realizada nas favelas do bairro do Caju, na cidade do Rio de Janeiro, no qual a autora apurou que o rendimento domiciliar per capita esperado dos domicílios beneficiados pela titulação seria 14,7% mais alto que o daqueles domicílios sem qualquer tipo de documentação (ANDRADE, 2006, p. 269-270). Todo o repertório desotiano, sumarizado na presente monografia, comparece no trabalho em tela: formalização vista como mecanismo de distribuição de renda e alívio à pobreza; associação entre favela-informalidade-ilegalidade-pobreza; informalidade vista como uma patologia urbana; dualização cidade formal-cidade informal; pressuposição de que o desenvolvimento social estaria contido no crescimento econômico; favelado visto como potencial empreendedor; consideração da formalização como redutora de custos de transação; não consideração da conversão já em curso, a despeito da informalidade; formalização vista como meio de conectar comunidades pobres nos grandes circuitos do capital. Não se consideram em tal trabalho as evidências vindas de outras experiências latino-americanas que operaram dentro dos parâmetros desotianos, especialmente a peruana (cf. GILBERT, 2002; RIOFRÍO, 2005). No entanto, a própria autora reconhece que são vários os fatores concorrentes para o aumento da renda, com base no que se conclui do peso apenas relativo da formalização, que deve ser vista como um dos mecanismos dentro do conjunto que a política habitacional deve conter (ANDRADE, 2006, p. 270). Indo mais fundo, os elementos trazidos pelo trabalho em comento permitem que se cogite de uma inversão da hipótese desotiana, adotada pela autora. Vale dizer, caberia cogitar, ao contrário do que De Soto afirma, se a formalidade seria determinada pela renda auferida pelo titular de um imóvel, e não determinante dela, como ele supõe. A autora conclui seu trabalho afirmando que “*um dos problemas dos moradores de favelas é também a ausência do Estado no reconhecimento de seus direitos de propriedade*” (ANDRADE, 2006, p. 271). Entendemos que, bem antes disso, o Estado deve reconhecer tais pessoas como **cidadãos**, bem como deve proteger seus direitos independentemente do fato de serem proprietários, o que até hoje não foi compreendido por inúmeros administradores e juízes brasileiros. Antepor o acesso à propriedade e/ou ao crédito ao acesso à justiça, aos direitos humanos e à cidadania (civil, política e social) nos parece uma grave inversão dentro de um projeto de desenvolvimento social.

Não obstante a influência do modelo do qual Hernando de Soto figura como grande intérprete, vocalista ou sistematizador, já têm sido percebidos os sinais da sua insuficiência (GILBERT, 2002). Conforme afirma Durand-Lasserve (1996, p. 39), há uma consciência crescente a respeito das limitações dos modelos usados nas últimas décadas, e dos *gaps* que se formaram entre necessidades e respostas. No entanto, outras referências ainda não foram concebidas. A constância com que os mesmos métodos vêm sendo usados, com os mesmos resultados insatisfatórios, coloca em questão a influência dos modelos transmitidos, e impostos, por instituições e *experts* internacionais aos países em desenvolvimento. A crise que De Soto desejava exorcizar volta a bater à porta. Construir novas respostas a ela, em bases democráticas e emancipatórias, é o desafio que os intelectuais, os movimentos sociais, os gestores públicos e outros agentes têm, novamente, diante de si.

Considerações finais

Na presente monografia procuramos apresentar e debater os aspectos que reputamos essenciais na obra de Hernando de Soto, bem como elaborar uma apreciação de suas idéias que fosse, tanto quanto possível, original, uma vez que não desejávamos reproduzir as críticas já feitas por outros autores, mas sim acrescentar algo a esse debate. Não se tratava de uma pretensão de ampla renovação, mas sim de contribuição. Assim, não nos dedicamos, por exemplo, a por em questão a estimativa desotiana a respeito do montante de capital morto que jazeria nos países em desenvolvimento. Não somente nos faltavam referências apropriadas para enfrentar essa discussão, como ela não nos pareceu indispensável à análise das idéias de De Soto. Mesmo que aceita essa estimativa como verdadeira, isto não impõe modificação dos pontos de vista que expressamos ao longo do texto. Parece-nos mais relevante refletir sobre até que ponto os ativos possuídos pelos pobres podem ser considerados *capital morto*, uma vez que, de várias formas, já estariam sendo incorporados em certos circuitos do mercado - ou, mais precisamente, de *submercados* como sustenta Abramo (2003, p. 216) - bem como que possibilidades efetivas de instrumentalizar esses ativos os seus titulares teriam, especialmente após a formalização da propriedade. Em outras palavras, essa segunda questão significa indagar a respeito dos impactos que se podem esperar dos programas de formalização da propriedade.

Também se nos afigura mais relevante debater os instrumentos utilizados no processo de formalização, tendo em conta especialmente a meta de constituição da cidadania plena dos segmentos sociais marginalizados. Aliás, com base na análise da obra de De Soto, pode-se afirmar que essa própria meta é objeto de disputa, uma vez que muito embora ele apresente sua proposta de formalização como um instrumento indispensável de alívio à pobreza, suas preocupações voltam-se menos à constituição de cidadãos, e mais à de empreendedores. A questão da cidadania não é uma questão examinada por De Soto, ao que parece, não em função de sua *definição de objeto* ou outros aspectos metodológicos, mas sim por não enxergar aí um problema que necessite de enfrentamento (DE SOTO, 2001, p. 73). Consistiria naquilo que O'Donnell (1999) chama de *pressuposto não examinado*, uma questão dada, erroneamente, por resolvida na análise de certo problema. Dessa forma, se naturaliza a questão da cidadania, supondo-se que, uma vez proprietários, os indivíduos agirão de forma produtiva, responsável, ordenada, respeitadora das leis, em resumo, cívica. Não se indaga se a formalização da propriedade pode ter, de fato, todo este poder, praticamente mágico.

O projeto de desenvolvimento que emerge das idéias de De Soto, ostensivamente filiado à ideologia que se anuncia como a “única” após a queda do Muro de Berlim e à sua crença em soluções via mercado capitalista para os mais candentes problemas contemporâneos, exprime o desejo de que os indivíduos:

- 1) não sejam bandidos, revolucionários, contraculturalistas ou outras espécies de *outsiders* ao sistema de mercado;
- 2) sejam proprietários formais dos bens que têm em seu poder;
- 3) sejam empreendedores e/ou empresários (para o que se valerão das propriedades que lhes foram proporcionadas);
- 4) sejam consumidores (conseqüência dos itens anteriores).

Há, pois, um projeto de integração, porém, essa integração é no sentido de reforçar o funcionamento da máquina capitalista, e não se propõe alterar profundamente a posição social dos novos *incluídos*, até porque nele se interpretam as diversas expressões de desigualdade como desajustes no funcionamento dessa máquina. O desenvolvimento social é visto sempre como função do crescimento econômico, não se reconhecendo qualquer parcela de autonomia do primeiro em face do segundo. Tal idéia, presente nas entrelinhas da obra de De Soto - e

daqueles que se inspiram em suas idéias, como Andrade (2006) - merece ser seriamente revista, até mesmo em homenagem às premissas empiristas nas quais tal autor se ancora. A experiência brasileira apresenta vários bons exemplos, remotos e recentes, em que um forte crescimento econômico de determinadas cidades ou regiões trouxe benefícios sociais mínimos para a população que aí habita.¹⁸ Tratam-se de “mistérios” já colocados há algum tempo, a respeito dos quais as pesquisas de problemas sócio-econômicos, incluindo as de De Soto e seus *discípulos*, não podem deixar de se ocupar.

À vista de tudo o que dissemos até aqui, o resultado final seria a constituição de um conjunto de idéias mitificadoras a respeito da propriedade. Com as idéias desotianas, de um lado, supera-se a concepção de propriedade como um *direito burguês* passando a uma concepção que preconiza a sua universalização, muito embora, mesmo essa, na prática, tenha sido realizada de forma bastante contraditória, como mostra a experiência peruana. De outro, no entanto, essa mesma instituição passa a operar como catalisadora das expectativas de ascensão social e como biombo ideológico para aquilo que De Soto identifica como os sintomas do fracasso do capitalismo, impedindo uma crítica mais profunda e estrutural desse sistema. Do ponto de vista da manutenção da hegemonia constituída no período *pós-socialista*, a maior contribuição trazida por De Soto talvez tenha sido o fato de que ele sistematiza um discurso social do capitalismo, que sairia da defensiva ao apresentar uma proposta de enfrentamento da questão social nas suas regiões periféricas. De um ponto de vista externo à referida manutenção, a par das inúmeras críticas, a proposta de De Soto apresentou, durante algum tempo, grande poder de sedução, convencendo alguns representantes estratégicos do *establishment* de que poderia dar conta de sua pretensão de se apresentar como a saída capitalista para a questão social. De outra forma não lograria a penetração que vem obtendo, como as experiências de programas de regularização fundiária no continente latino-americano têm demonstrado. Face às severas debilidades que a crítica a De Soto tem apontado, não ousaríamos afirmar que seu ideário ainda ostente tal poder de convencimento. No entanto, pode-se tratar de um daqueles casos em que um *corpus* ideológico desgastado apresenta enorme capacidade de permanência e de *eternamente retornar* nas políticas públicas e no pensamento, aninhando-se certos traços dele mesmo naqueles projetos e/ou teorias que supostamente se lhe oporiam.

18 De imediato, veem-nos à mente, respectivamente, os seguintes casos: o município de Duque de Caxias e o Estado da Bahia e suas trajetórias desde o período desenvolvimentista até os dias atuais; a região do Norte Fluminense e seu abrupto enriquecimento a partir da década de 1990, trazido pelo incremento da extração de petróleo na Bacia de Campos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Pedro. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: _____ (org). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: FAPERJ / Sette Letras, 2003. p. 189-223.
- ANDRADE, Maria Isabel de Toledo. Direitos de propriedade e renda pessoal: um estudo de caso das comunidades do Caju. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 26, p. 261-274, dez. 2006.
- BATISTA JR., Paulo Nogueira. *O Brasil e a economia internacional: recuperação e defesa da autonomia nacional*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.
- CASTEL, Robert. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- CLICHEVSKY, Nora. *Pobreza y acceso al suelo urbano: algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: Nações Unidas / CEPAL / División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, 2003.
- DE SOTO, Hernando. *Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana*. Rio de Janeiro: Globo, 1987. Tradução de *El otro sendero: la revolución informal*.
- _____. *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- DURAND-LASSERVE, Alain. *Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience*. Nairobi (Kenya): UNDP/UNCHS (Habitat)/World Bank, 1996. Assisted by Valérie Clerc.
- ENGELBRECHT, Daniel. Escritura traz renda maior para morador de favela no Rio: estudo defende a regularização fundiária para reduzir pobreza. *O Globo*, 2. ed., Rio de Janeiro, 03 dez 2006. Caderno Rio, p. 37.
- FERNANDES, Edésio. La influencia de *El misterio del capital* de Hernando de Soto. *Land Lines*, Cambridge (Massachusetts, EUA), v. 14, n. 1, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.lincolninst.edu/pubs/PubDetail.aspx?pubid=760>>. Acesso em: 15 out. 2006.
- GILBERT, Alan. On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title make? *International Development Planning Review*, Londres, v. 24, n. 1, p. 1-19, fev. 2002. Formerly *Third World Planning Review*.
- HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 8, n. 21, p. 68-89, fev. 1993.
- O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 577-654, 1999.
- RIOFRÍO, Gustavo; CORZO, Daniel Ramírez. *Land titling: a path to urban inclusion? Policy and practice of the peruvian model*. In: N-AERUS CONFERENCE, 2005, Lund (Suécia). Urban Observatory Desco, set. 2005. Disponível em: <<http://www.naerus.net/sat/workshops/2005/papers/32.pdf>>.
- THE WORLD BANK. *Housing: enabling markets to work*. Washington (D. C.), 1993.

WACQUANT, Loïc. A "underclass urbana" no imaginário social e científico norte-americano. In: _____. *Os condenados da cidade: estudo sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

Submetido em 24/06/2020.

Aprovado em 31/07/2020.