

| 437 | TENDÊNCIAS RECENTES NA REGULARIZAÇÃO DE FAVELAS NO RIO DE JANEIRO: RESSUSCITANDO DE SOTO?

Alex Ferreira Magalhães

Resumo

O artigo tem como objeto debater uma experiência recente de regularização fundiária, protagonizada pelo projeto de titulação da favela do Cantagalo, que se encontra em curso na cidade do Rio de Janeiro, e que pode assinalar tendência com possibilidade de generalização. Debatem-se as peculiaridades dessa experiência, tais como o protagonismo da chamada “iniciativa privada” em sua autoria e condução, a orientação teórica e ideológica haurida em Hernando de Soto, e a consequente opção pela outorga de títulos individuais de propriedade plena, escudando-se em entendimentos jurídicos avaliados como discutíveis. Identificam-se e analisam-se os riscos que a proposta traz para a população que, em princípio, seria a “beneficiária” do projeto, riscos estes que são avaliados como não desprezíveis, na medida do considerável capital político e econômico dos autores do projeto e de sinalizações do governo estadual, no sentido de adotar essa experiência como modelo para as suas futuras intervenções de regularização fundiária.

Palavras-chave: favela(s); regularização; titulação; Cantagalo; Hernando de Soto.

Introdução

Este trabalho é parte de um processo de pesquisa, que temos desenvolvido ao longo do presente ano, e que tem por objeto o monitoramento de experiências recentes de regularização fundiária, com especial atenção para aquelas que se encontram em curso na cidade e estado do Rio de Janeiro. Nessa pesquisa, entre outros objetivos, buscamos identificar as novas tendências que vêm se fortalecendo no seio da política de regularização, debater as metodologias que vêm empregando, e analisar os instrumentos jurídicos de que têm se valido. Tais esforços articulam-se no projeto de pesquisa intitulado “*Transformações estruturais do Direito Urbanístico brasileiro contemporâneo*”, por nós concebido e coordenado, envolvendo alunos do IPPUR, da Faculdade Nacional de Direito (FND), além de participantes externos à UFRJ, interessados na temática em questão.

Nos último quadriênio, assistiu-se a emergência de alguns fatos novos e significativos relacionados ao nosso objeto, que podem assinalar tendências com possibilidade de generalização, requerendo a atenção de pesquisadores, gestores públicos e da sociedade de maneira geral, situando-se, a nosso sentir, na ordem do dia da pauta da política urbana local e nacional.

No presente artigo, focalizaremos uma dessas possíveis tendências, que é representada e/ou protagonizada pelo caso do projeto de titulação que vem sendo aplicado na favela do Cantagalo, situada entre os bairros de Copacabana e Ipanema, na zona sul da cidade do Rio de Janeiro, região das mais valorizadas da capital fluminense.

Este caso foi analisado com base na obra intitulada “*Galo cantou: a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo*”, lançada em 2011, de autoria de Paulo Rabello de Castro. Tal obra traz um amplo e detalhado relato (de 300 páginas) a respeito dos primeiros três anos de desenvolvimento de um projeto de titulação fundiária dos moradores da favela ali mencionada, da parte de líderes e colaboradores da execução do aludido projeto.

A análise desenvolvida visa identificar e discutir criticamente os aspectos que nos parecem constituir as notas essenciais dessa experiência, com vistas a subsidiar prognósticos a respeito dos impactos que dela podem advir. Dada a limitação da fonte de informações, trata-se de uma análise que consideramos preliminar, a ser oportunamente ampliada com base nos dados construídos em outros procedimentos de pesquisa.

1. O “Projeto Cantagalo”: concepção, referências ideológicas e campo de atores envolvidos

O projeto de titulação da propriedade fundiária (que alguns preferem denominar *formalização da propriedade*) da favela do Cantagalo teve início em meados de 2008. Seus autores costumam chamá-lo de *Projeto Cantagalo* e apresentam-no como um projeto de regularização fundiária. No entanto, parece-nos que não se caracteriza como tal, uma vez que não incorpora todas as necessárias dimensões que compõem o conceito contemporâneo de regularização,¹ concentrando-se as suas preocupações imediatas na outorga de títulos sobre os lotes de terra, a fim de que tenham condições de ingressar no chamado *fólio real*, isto é, nos livros mantidos pelo cartório de registro imobiliário.

Um dos diferenciais do aludido projeto refere-se ao fato de que o mesmo é concebido e coordenado pelo *Instituto Atlântico*, uma entidade privada sem fins lucrativos, com sede na Barra da Tijuca (RJ), presidida pelo economista Paulo Rabello de Castro (consultor de empresas e diretor de uma agência de classificação de riscos), constituída desde 1992 com o intuito de “*influir no aperfeiçoamento de políticas públicas de forma prática*”, segundo a forma como se auto-apresenta (cf. <http://iatlantico.blogspot.com.br/>). Trata-se, portanto,

¹ Este conceito tem como referências não somente as obras dos especialistas, como as publicações técnicas do Ministério das Cidades, além das disposições da Lei Federal nº 11.977/2009, especialmente seus artigos 46 a 60.

de uma experiência de projeto de titulação concebida e liderada pela chamada "*iniciativa privada*", ou por "*empreendedores sociais*", tal como os autores da proposta se autointitulam, que teriam "*o mesmo DNA do empreendedor econômico*" (CASTRO, 2011, p. 48).

Os autores apresentam o Projeto Cantagalo como uma parceria entre o asfalto e a favela, como uma posição progressista que defende a causa integracionista da favela. De outro lado, reivindicam para si o comando da ação sobre a favela, não admitindo ficar a reboque dos governos, vendo como sua a competência de "*sinalizar para onde são necessárias as intervenções do poder público*" (CASTRO, 2011, p. 93), o que nos parece, no mínimo, esmaecer o caráter de função pública do urbanismo, um dos princípios gerais do Direito Urbanístico brasileiro, num movimento instituinte de uma centralidade da iniciativa privada em matéria de políticas habitacionais de interesse social. Vem ao encontro disto a citação que os autores fazem à empresa paranaense *Terra Viva*, a respeito da qual pairam reservas bastante severas, como um agente que teria orientação similar.

Um dos aspectos que confere relevância a essa experiência consiste na intenção, que seus autores reiteram em diversos momentos, de replicar o projeto, fazendo dele um modelo para a cidade, estado, país e mundo, massificando essa experiência (v. g., CASTRO, 2011, p. 88, 163 e 229), a fim de que os moradores de todas as favelas recebam títulos de propriedade de suas casas nos termos e métodos nela preconizados. Acrescentam, ainda, que buscam a ampliação do Projeto Cantagalo "*à quase totalidade das favelas na cidade do Rio e região metropolitana até a Olimpíada de 2016*", a fim de haja resultados "*para mostrar ao mundo em 2014, durante a Copa do Mundo que o Brasil sediará*" (idem, p. 230), sustentando que essa massificação seria financeiramente viável (idem, p. 233). Conforme demonstraremos, trata-se de uma intenção que não deve ser subestimada, dado o capital político e econômico de seus defensores, apresentando riscos consideráveis no tocante à questão do lugar dos pobres nas cidades e dos impactos das políticas de regularização.

Para viabilizar a execução do projeto Cantagalo, o Instituto Atlântico arregimentou uma "*legião de colaboradores*" (CASTRO, 2011, p. 193), tais como moradores, cadastradores, arquitetos, advogados, economistas, engenheiros, servidores públicos, jornalistas, registradores, etc. Articulou o consórcio de uma série de instituições, compondo um campo com um perfil estreitamente vinculado ao que, grosso modo, costuma ser designado *poder econômico*. A título de exemplo, podem-se citar, entre os principais agentes que se associaram ou são parceiros desse projeto:

- Aspásia Camargo, deputada estadual pelo PV, fundadora e conselheira do Instituto Atlântico;

- dois grandes escritórios de advocacia especializados em questões relacionadas a sociedades empresariais (*Direito societário*) e mercado de capitais, ambos atuando *pro bono*, isto é, sem cobrar honorários profissionais;
- *RC Consultores*, uma empresa de assessoria econômica;
- Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, filial Rio de Janeiro, que, inclusive, criou uma *Clínica de Regularização Fundiária*, em 2009;
- dois escritórios de arquitetura e urbanismo;
- Instituto Millenium;
- FECOMERCIO, que congrega 154 sindicatos patronais do segmento de comércio, serviços e turismo;
- Localiza, empresa locadora de veículos;
- Associação Nacional dos Cartórios Registradores;
- o ex-governador Moreira Franco;
- as *Organizações Globo* de maneira geral, em especial o projeto "*Criança esperança*", além de alguns dos altos quadros dessas organizações, como João Roberto Marinho, Merval Pereira e Lucia Hipólito;
- juristas de grande inserção no mercado imobiliário, como Melhim Namem Chalhub;
- Instituto Gerdau;
- uma organização de moradores do bairro de Ipanema, intitulada *Projeto de Segurança de Ipanema*.

Em que pese esse arco de alianças, o Instituto Atlântico se apresenta como formado por pessoas "*sem vínculo partidário ou ideológico*", insistindo a todo momento em sua suposta "*neutralidade*" política. Um dos colaboradores do Projeto tentou enfrentar a questão do significado político do projeto, porém a resposta que deu à mesma foi abstrair dela e refugiar-se no porto seguro da Lei: "*Confesso que não perdi tempo com maiores elucubrações sobre se a luta pela propriedade seria algo de 'direita' ou de 'esquerda', ou então de 'centro', 'liberal' ou 'progressista', menos ainda 'reacionário', 'libertário' ou 'comunista'. Concluí por não me importarem os rótulos. Importava a lei.*" (CASTRO, 2011, p. 120). No entanto, é muito presente, no discurso dos autores do Projeto a respeito de si próprios, o argumento segundo o qual se vêem numa posição progressista, na medida em que se depararam com críticas vindas de setores sociais conservadores, que se opuseram radicalmente ao Projeto, para os quais qualquer medida no sentido de assegurar direitos à população favelada seria ilegítima, preconizando nada muito

além de medidas de repressão e remoções, no feitiço do que predominava na década de 1960 (CASTRO, 2011, p. 113).

A filiação explícita e entusiástica ao ideário de Hernando de Soto constitui outra nota essencial da concepção do Projeto Cantagalo, presente desde a dedicatória do livro (ao lado de Steve Jobs, cofundador, presidente e diretor executivo da *Apple*), até as frases que epigrafam cada um dos vinte capítulos da obra organizada por Castro, passando por menções diretas por parte do coordenador do Projeto, que parece se apresentar como uma versão *tupiniquim* do economista peruano (cf. CASTRO, 2011, p. 237).

Desse modo, ao longo da obra consultada, reafirmam-se, sem qualquer ressalva, todas as teses *desotianas*, tais como: criação de riqueza nova por meio da outorga da propriedade plena; acesso ao crédito habitacional mediante o título dominial; propriedade como fator determinante de investimentos em melhorias habitacionais; valorização dos imóveis como efeito direto e imediato da titulação (estimada em aproximadamente 50% do valor original - vide CASTRO, 2011, p. 234). Em suma, a *teoria do capital morto* é recepcionada na íntegra, em que pesem as severas reservas que tem recebido, vindas dos insuspeitos quadros da *United States Agency for International Development (USAID)*, que a receberam com grande entusiasmo na década de 1980, no entanto, mais tarde começaram a questionar seus argumentos e a cancelar os financiamentos que forneciam ao seu autor, chegando, finalmente, à conclusão de que suas proposições representavam uma fraude e que a Agência admitia estar completamente envergonhada de tê-las apoiado por tanto tempo (cf. GILBERT, 2002, p. 3).

Em que pese uma menção em sentido contrário, de modo geral os líderes do Projeto Cantagalo parecem desconsiderar as amplas críticas já feitas a De Soto, apresentando as suas propostas como revolucionárias. Apresenta-se, ainda, o próprio Projeto como "*inédito*", *inovador*", "*pioneiro*", "*participativo*", tendo desenvolvido uma singular "*tecnologia de mobilização social*", ignorando as inúmeras experiências anteriores no continente, que se basearam em idêntica orientação ideológica, e que têm sido objeto de severas críticas (CLICHEVSKY, 2003). Afastada a hipótese de ingenuidade e/ou despreparo dos proponentes do Projeto, sobrariam explicações não muito distantes de uma tentativa assumida de ressuscitar, no campo da política para as favelas, o paradigma geralmente identificado como *neoliberal*, que predominou no continente latino-americano na década de 1990, que vem sendo seguidamente rechaçado por meio do voto popular na última década.

A fim de viabilizar o desenvolvimento do Projeto, o Instituto Atlântico se encarregou de captar todos os ultradispêndiosos recursos necessários, tais como aqueles para

realização de topografia, elaboração de plantas e memorial descritivo da área objeto de titulação (contendo área, medidas perimetrais, coordenadas georeferenciadas, confrontantes, etc), cadastramento físico e socioeconômico, levantamento fundiário, certidões relativas aos imóveis (de ônus reais e do registro de distribuição de ações cíveis), dentre outros. Além disso, fizeram todas as gestões necessárias ao desenvolvimento do Projeto, junto aos órgãos competentes do Estado e do Município do Rio de Janeiro. O montante destes recursos não foi informado na obra consultada, onde apenas se afirma que "*os patrocinadores do Projeto Cantagalo fecharam questão em torno de bancar seus custos totais*" (CASTRO, 2011, p. 233), a fim de proporcionar a outorga de títulos de propriedade inteiramente gratuitos aos moradores.

Contudo, observa-se que ficaram para o poder público as despesas de elaboração e aprovação do projeto de parcelamento do solo, de registro desse ato e abertura de matrícula de cada imóvel, a fim de que as escrituras de doação possam ser registradas. Muito embora algumas dessas atividades possam ser vistas como atribuições indelegáveis dos órgãos estatais, o dado a ser percebido é o de que o Projeto em questão preocupou-se em captar recursos apenas para a titulação, ficando a cargo do Estado as demais dimensões vistas como essenciais dentro da concepção vigente de *regularização fundiária integral e sustentável*, o que, no caso, em grande parte veio a ocorrer via iniciativas estatais posteriores, como as do PAC e da UPP, cuja relativa sincronia com o Projeto Cantagalo é apresentada por seus autores como uma "grande coincidência" (CASTRO, 2011, p. 289). De outro lado, a titulação que está sendo efetivada compreende apenas o lote, não a edificação, que pode permanecer na irregularidade, dado que não está sendo providenciada a certidão de *Habite-se*, bem como as matrículas abertas contemplam apenas o solo, não a edificação (CASTRO, 2011, p. 152 e 200). O Projeto abrange apenas o Cantagalo, não o Pavão-Pavãozinho, favela praticamente geminada com a anterior, cujas histórias se encontram fortemente imbricadas, embora guardem entre si diversos contrastes, de modo que a primeira parece ter sido, tradicionalmente, um pouco mais bem "aquinhoadá" do que a última, o que se revelam nos dados disponíveis sobre o IDH e o acesso a serviços urbanos ostentados por cada uma.

Segundo o relato dos autores, a execução do projeto é desencadeada a partir de uma assembleia da Associação de Moradores do Cantagalo, por sua vez precedida de uma série de encontros nos quais o Projeto teria sido explicado aos moradores, na qual os moradores decidiram unanimemente outorgar mandato aos advogados indicados pelo Instituto Atlântico, a fim de que os mesmos passassem a agir como representantes deles "*em Juízo e fora dele*" – junto ao Governo Estadual, ITERJ, ALERJ, Prefeitura da Cidade - fazendo os agenciamentos políticos necessários à consecução do Projeto. Os autores insistem, em

vários momentos, que os moradores do Cantagalo aderiram ao projeto de titulação e que o aprovaram unanimemente na assembléia acima aludida. Porém, reconhecem que tiveram de fazer um ingente trabalho de convencimento, envolvendo um sem número de reuniões com os moradores.

O caso em questão parece-nos como um daqueles em que se pode afirmar terem sido os assessores técnicos que contrataram seus clientes, e não o oposto, como seria a ordem comum dessa relação. Em que pese a crítica acertada que os autores fazem aos projetos para favelas concebidos "de fora para dentro" ou "de cima para baixo", a crítica parece se aplicar, em grande medida, a essa mesma experiência. Por exemplo, embora se critique, mais uma vez corretamente, a infantilização do favelado e preconize-se o seu empoderamento, informa-se que o jornal comunitário do Cantagalo passou a ser sustentado pelo Instituto Atlântico (CASTRO, 2011, p. 65), bem como seu objetivo é definido como o de "*conscientizar o leitor*" a respeito da necessidade da regularização fundiária, sustentando-se, ainda, que o Projeto é aquele que dá voz aos favelados (idem, p. 300). A concepção de "*gestão democrática*" adotada pelo Projeto exaure-se na realização de assembléias comunitárias com caráter meramente explicativo do Projeto, nas quais se extraiu o consentimento para início dos trabalhos. De outro lado, ressalte-se que os moradores do Cantagalo não participaram diretamente de nenhum dos encontros agendados por seus procuradores junto aos órgãos públicos, não tendo havido **apresentação** dos mesmos, que ficaram afastados de negociações fundamentais a respeito de seus próprios destinos. Surpreende-nos que a própria Associação de Moradores não tenha levantado esse problema ao longo de todo o processo, reivindicando para si, de modo indelegável, a representação política e formal dos moradores da favela, como se assistiu em diversas oportunidades. Causa-nos espécie, ainda, que os agentes públicos não tenham demandado a presença dos moradores em tais fóruns, a fim de se certificarem da exata correspondência entre os seus interesses e o projeto apresentado por seus procuradores, como nos parece que exigiriam as boas práticas de gestão pública.

2. A louvação da propriedade privada: "*a propriedade titulada é o maior e mais potente mecanismo de distribuição da riqueza*" (CASTRO, 2011, p. 178)

Toda a concepção do *Projeto Cantagalo* sustenta-se no pressuposto de que os moradores de favelas dependeriam da obtenção da propriedade dos imóveis onde residem – de maneira plena, individual, sem cláusulas restritivas, escriturada e registrada – para alcançarem e exercerem a chamada *cidadania*. Uma vez obtida esta espécie de propriedade, o resultado fatal e necessário seria a melhoria da inserção social dos favelados e a superação

das barreiras que impedem a sua integração. Em suma, a equação proposta pelos autores seria [titulação = integração]. A propriedade levaria aos moradores de favelas os serviços públicos básicos, bem como lhes daria o direito de exigirem esses serviços (CASTRO, 2011, p. 87 e 92).

A perspectiva dos autores do Projeto consiste numa atribuição de qualidades mágicas e/ou excepcionais à instituição da propriedade, apresentadas como largamente aceitas como verdadeiras entre os especialistas. Recolhemos as seguintes, na obra objeto de análise (CASTRO, 2011):

- garantidora da democracia (p. 134-5), não havendo “*democracia sustentável sem amplo acesso de todos ao direito de propriedade*” (p. 219);
- assegura as mesmas garantias vigentes para o asfalto (p. 112);
- garantia contra remoções forçadas e do direito à justa indenização em caso de desapropriação (p. 157);
- acaba com o sentimento de insegurança (p. 268);
- assegura inclusão social (p. 269);
- amplia condição de cidadania (p. 269), transformando os moradores da favela em cidadãos plenos (p. 290);
- torna o indivíduo comprometido com a manutenção da ordem no entorno de sua propriedade (p. 276);
- cria forte tendência de os moradores investirem mais na melhoria de suas casas (p. 183);
- injeta novos valores de comportamento social (p. 290) e mudanças culturais (p. 277);
- promove um choque de cidadania e salto de riqueza, trazidos pelo registro imobiliário da propriedade (p. 179);
- faz com que o morador seja mais contribuinte e mais demandador de serviços públicos (p. 236);
- permite o voto com maior consciência e liberdade, rompendo a escravidão para com o clientelismo político (p. 236);
- confere autonomia ao morador para decidir sobre o seu destino (p. 286).

Tratam-se de argumentos que não somente mitificam a instituição da propriedade privada, como também não encontram correspondência nos dados obtidos em nossas pesquisas empíricas realizadas em favelas (MAGALHÃES, 2010). Entre muitos dados que poderíamos invocar para refutar tais afirmações, podemos citar os depoimentos dos

próprios agentes municipais, envolvidos nos programas de regularização fundiária e urbanística em favelas, os quais foram categóricos em excluir a ideia de que a titulação importa em integração, o que depende de um conjunto muito maior de fatores. Outra constatação que emerge com força dos dados que produzimos é a de que a tendência de os moradores de favelas investirem mais na melhoria de suas casas depende muito menos da titulação oferecida pelo poder público, e muito mais de sua percepção de segurança na posse dos imóveis que habitam.

De modo geral, comparece como constante nas colocações dos autores uma – conveniente! – confusão entre titulação e segurança da posse, fazendo daquela o grande objetivo das políticas de regularização, bem como um equivalente desta. Tal posição conduz a consideráveis equívocos, seja de ordem técnico-legal, seja de conhecimento das relações sociais, como ocorre na sustentação de que: *"a propriedade imobiliária é a melhor resposta às angústias naturais de um favelado, cuja moradia sem direito constituído não admite defesa policial ou judicial contra a bandidagem ou a remoção pela própria administração pública. Essa insegurança se converte em instabilidade em todos os aspectos da vida, daí a maior propensão à violência, seja a violência doméstica, especialmente contra mulheres e crianças, seja a violência armada entre facções concorrentes contra a população em geral"* (CASTRO, 2011, p. 292). Passa-se, sutilmente, de um debate a respeito do *acesso à propriedade*, para um debate a respeito do *acesso à moradia*, um movimento que não poderia passar acriticamente aos olhos de seus autores. Promove-se uma errônea associação (ou identificação) entre titulação como dono e segurança (ou estabilidade) da posse, vendo naquela uma condição não somente necessária, como suficiente, para que se atinja esta. Os riscos citados acima, à toda evidência, não são elimináveis via outorga da propriedade, ou de qualquer outra forma de titulação, diga-se de passagem. Segundo nos parece claro, não há instrumento de titulação ontologicamente bom ou mais perfeito que os demais, ou ainda uma *"essência humana da propriedade"* como quer Castro (2011, p. 33). Avaliações qualitativas dos mecanismos concretos da titulação dependem sempre de uma análise situacional bastante apurada, bem como do próprio projeto de regularização e de urbanização no qual o instrumento se insere. No tocante ao tema das ameaças geradas por desapropriações, apresenta-se a propriedade como uma forma de prevenção contra esse risco, olvidando-se, deliberadamente, que qualquer propriedade está sujeita a ser desapropriada, bem como que mesmo localidades que contem com o que os autores chamam de *"título definitivo"* de propriedade têm enfrentado o problema das remoções arbitrárias, como noticiado pelo *Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro* (vide COMITÊ, 2012).

De outro lado, a associação feita entre titulação e direito aos serviços públicos representa um considerável retrocesso político e jurídico, na medida em que, já no ano de 1990, a Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro havia consagrado, em seu Art. 439, Parágrafo único, que “A prestação de serviços públicos à comunidade de baixa renda independe do reconhecimento de logradouros e da regularização urbanística ou registrária das áreas e de suas construções”. Afirma-se a necessidade do reconhecimento da propriedade antes do reconhecimento de outros direitos civis, humanos e sociais, ou, pior, de modo a colocar estes na dependência daquela.

Outro aspecto negativo a ser comentado é que, em nome da afirmação da propriedade privada, desmoralizam-se as demais formas de titulação que a legislação oferece para o desenvolvimento das políticas de regularização fundiária. Recolhemos, na obra consultada, injustas críticas às instituições da *Concessão de Direito Real de Uso* (CDRU) e da *Concessão de Uso Especial para Moradia* (CUEM), apresentadas – a nosso ver, erroneamente – como modalidades frágeis, precárias e/ou inadequadas de titulação (CASTRO, 2011, p. 78), não representando solução prática para o problema fundiário (idem, p. 129), crítica que caberia a outros instrumentos – tais como a Permissão de Uso – que não vêm sendo utilizados em projetos de regularização. Tratam-se de equívocos jurídicos tão elementares, que não são explicáveis senão pelo grau de adesão ideológica à instituição da propriedade privada e/ou à convergência do Projeto em questão com interesses específicos de agentes nele envolvidos. Muitas das supostas “desvantagens” imputadas aos instrumentos de titulação diversos da propriedade (v. g.: são temporários e não definitivos; não podem ser cedidos ou exigem consentimento da autoridade para tanto; reduzem a mobilidade; impedem alocação mais eficiente de recursos; exigem que a pessoa permaneça pobre para poder continuar a ser beneficiado por ele) ou não são reais ou nos parecem longe de representarem limitações impostas ao morador da favela, mas sim mecanismos que não os expõem às pressões do mercado, a fim de induzir a que os investimentos públicos em regularização venham a beneficiar, de fato, a população de baixa renda.

Outra dimensão bastante problemática da postura de franca exaltação da propriedade escriturada e registrada consiste na deslegitimação das formas de registro e documentação da propriedade de terrenos e edificações desenvolvidas pelos moradores das favelas. Os autores do projeto relatam os seus ingentes esforços no sentido de “esclarecer” os moradores de favelas de que tais formas não teriam, supostamente, qualquer valor legal (CASTRO, 2011, p. 34 e 35), de nada valendo para administradores ou juízes, não se constituindo em títulos jurídicos “verdadeiros” (idem, p. 38), mas sim “bens fundiários

impropriamente adquiridos pelos ocupantes das favelas" (idem, p. 54), mediante um "registro informal em livro da Associação, sem valor legal para efeito de domínio" (idem, p. 56). Afirmam que "tiveram" que reorganizar e modernizar os arquivos da Associação de Moradores, que vinha fazendo o "registro precário" das cessões dos direitos de posse. Entre outros fatores que parecem ter contribuído para essa perspectiva, ou que, no mínimo, seriam uma boa ilustração dela, estaria a abordagem criminalizadora dessas práticas, adotada na telenovela "Duas caras" (exibida pela Rede Globo, em horário nobre, entre 2007 e 2008), encarnada na figura do líder comunitário *Juvenal Antena* (representado por Antonio Fagundes). Em outras palavras, a versão teria virado fato, a vida imitaria a ficção. Ignoram-se, nessa perspectiva, os efeitos sociopolíticos profundamente negativos e antidemocráticos advindos dos projetos que procuraram subjugar, substituir, deslegitimar e/ou dissolver as agências comunitárias, intenção que é assumida na obra dos autores do projeto (cf. CASTRO, 2011, p. 254). O discurso dos moradores tomado pelos autores, e por eles elogiado, como exemplo de fala "consciente" foi apenas e tão somente aquele que afirmava que os moradores não tinham direito algum sobre o local em que residem, ratificando a hipótese do nenhum valor jurídico de suas práticas e instituições (idem, p. 117).

Por fim, também se sustenta – também erroneamente – que, na ausência de titulação, as posses residenciais nas favelas estariam desprovidas dos atributos de dinamismo econômico, tais como o de ceder a outrem temporariamente, de deixar como herança, de repartir, de alugar ou emprestar, de vender, de comprovar residência (CASTRO, 2011, p. 248 e 276). Ignora-se, aqui, mais uma vez, o fato básico da extrema disponibilidade admitida pelas situações possessórias, quer do ponto de vista jurídico, quer do econômico. Ignoram-se, ainda, as sucessivas inovações legislativas introduzidas nas últimas duas a três décadas no ordenamento jurídico brasileiro, acompanhadas de alguma jurisprudência e de caudalosa doutrina, todas no sentido de valorizar as situações possessórias e reais paralelas à propriedade clássica, as quais são deploradas pelos autores do Projeto. Nesse sentido, valem, por todas as evidências que se possam invocar, os comandos do art. 48 do Estatuto da Cidade, que determinam aos agentes financeiros aceitarem obrigatoriamente os títulos de CDRU.

Analisados os argumentos dos autores em seu conjunto, consideramos que constituem uma versão ampliada do problema da **desjuridicização das situações jurídicas que envolvem as classes populares**, que temos diagnosticado (e até mesmo denunciado) desde as primeiras etapas de nossa pesquisa (MAGALHÃES, 2010). Nela desenvolvemos pormenorizada análise da documentação comumente utilizada para compra e venda de

imóveis em favelas, procurando demonstrar a sua validade, quer da perspectiva da ordem jurídica estatal, quer da sensibilidade jurídica desenvolvida no seio social. Por esta razão, vêm sendo utilizadas como base de processos de regularização fundiária desenvolvidos na cidade do Rio de Janeiro, bem como no próprio âmbito da Defensoria Pública, em atos de partilha realizados em processos de divórcio ou de sucessão hereditária.

Os autores do projeto sustentam que o traço distintivo do mesmo consistiria na outorga da propriedade plena, ao invés de simples direitos reais sobre coisa alheia ou do mero reconhecimento de situações possessórias (CASTRO, 2011, p. 153). No entanto, de fato, o distintivo real não nos parece ser este, já que outras experiências, dentro e fora do Brasil, optaram por esse mesmo instrumento. Em nosso ver, o diferencial residiria, antes, no exclusivismo e na ênfase acentuada na propriedade plena, tratada como a única alternativa adequada para a titulação, mesmo em casos, como o do Cantagalo, em que parte dos moradores já adquiriu outros direitos reais, por força do tempo aliado ao cumprimento dos demais requisitos legais.

Apresenta-se o projeto como de *acesso à propriedade*, porém parece-nos que o que está em jogo é, antes, a *transformação da propriedade imobiliária nas favelas*, que estaria sendo submetida a um estatuto diferenciado daquele em que tradicionalmente se encontrava. Propõe-se uma determinada modalidade de titulação sem explicitar e considerar os seus custos diretos e indiretos para os moradores, pondo grande ênfase no discurso de que “*os deveres acompanham os direitos*”, sem pesquisar se tais custos seriam ajustados à renda percebida pelos beneficiários, e sem debater as necessárias políticas de tarifação diferenciada pelos serviços públicos, que, por sinal, constituem exigência contida no Estatuto da Cidade (art. 47). O discurso dos autores, portanto, simplifica a complexidade do processo que se encontra em curso, o que dificulta o debate mais aprofundado a respeito do caráter e da legitimidade da mudança proposta pelo Projeto Cantagalo.

Considerações finais

Até o ano de 2011, em termos de titulação, o resultado concreto do Projeto Cantagalo consistia na emissão e entrega de 44 escrituras de doação, em um universo de 1.485 unidades habitacionais, o que equivale a 3% delas. Tais escrituras ainda não se encontram registradas, pois, segundo os autores, ainda não foi definido quem arcará com os emolumentos exigidos pelo cartório do registro imobiliário (CASTRO, 2011, p. 151), em que pese o fato de a legislação nacional e estadual assegurar, de longa data, a isenção de tais despesas, especialmente em políticas de interesse social. Ou seja, há resistências e o

"consenso" alardeado pelos autores vai se revelando ser menos amplo e sólido do que parecia.

A experiência do Cantagalo suscita várias questões, que merecem ser objeto de pesquisa, a fim de que se possa gerar um conhecimento dela que ultrapasse os termos do relato dos autores e patrocinadores da proposta de titulação, revelando as perspectivas dos demais agentes envolvidos e interessados nos destinos dessa favela e de outras que se encontrem em situação análoga.

Como demonstrado, trata-se de uma experiência que tem como uma de suas notas a articulação de interesses de agentes externos à favela, como eixo aglutinador do projeto de titulação. O poder público, nesse caso, vem a reboque das iniciativas e ações dos "agentes promotores" do projeto, constituindo um dos "parceiros" que são atraídos para a sua execução. O capital econômico dos autores da idéia não se apresenta desacompanhado de capital político, uma vez que lograram acesso às mais altas esferas da administração estadual, que foram, de modo que não se encontra inteiramente claro, convencidas a encampar a proposta.

Outra particularidade analisada consiste na ênfase – acentuadíssima! – na realização da titulação dos moradores por meio da outorga da propriedade individual e plena dos imóveis em que residem, feita a título gratuito, isto é, por meio de doação, sem qualquer tipo de restrição, dos próprios estaduais existentes na favela, que constituem a maior parcela do solo ocupado por ela. Além de uma candente defesa da propriedade privada, tomada pelos autores do projeto como passaporte único e seguro para a condição de cidadania, articula-se, em seu discurso, uma deslegitimação aberta das outras possibilidades de titulação oferecidas pela legislação, que são apresentadas como modos "precários" de se promover a regularização fundiária, adotando entendimento que, juridicamente, nos parece bastante discutível, sem falar na crítica que se pode fazer desde uma perspectiva sociopolítica. De modo geral, no entanto, faltam evidências que deem suporte às proclamadas virtudes que os autores imputam a essa instituição.

Dado o conjunto de objetivos adotados no Projeto em questão, configura-se um verdadeiro projeto de uma "nova favela", que provavelmente não manterá a característica de bairro popular situado em área urbana central, válida para um bom número daquelas situadas nas áreas nobres da cidade do Rio de Janeiro (basicamente as situadas na chamada *Zona Sul* da cidade do Rio de Janeiro), levantando sérias preocupações quanto à ordem urbana que emergiria de uma eventual disseminação de tal espécie de projeto urbano. Por mais que não se possuam evidências a respeito de eventuais vínculos não declarados entre os

autores do Projeto e grandes agentes do mercado imobiliário e empresarial, a convergência de interesses parece-nos real, e tal hipótese se vê reforçada pelo quadro de agentes do Projeto, pela metodologia e instrumentos de titulação que preconiza e por seus referenciais ideológicos.

Em suma, trata-se de uma proposição que, em quase todos os seus aspectos, apresenta riscos consideráveis (p. ex., de “*expulsão branca*”) para a população que, em princípio, seria a “beneficiária” da ação de titulação, vindo a beneficiar segmentos não classificáveis como *de baixa renda*, o que representa algo absolutamente contraditório em se tratando de políticas e projetos anunciados como *de interesse social*. Consideradas em seu conjunto, as transformações que os autores propõem para as favelas implicam na expropriação das instituições e dos símbolos elaborados por seus moradores e agentes internos, como se pode observar nos diversos mecanismos de destituição dos papéis e funções exercidos pela Associação de Moradores, numa espécie de rendição às forças do “asfalto”. Nesse sentido, vale recuperar a feliz percepção de um dos agentes municipais atuantes nos postos de orientação urbanística instalados em favelas, segundo o qual qualquer processo de regularização cujas regras sejam muito estreitas degradingará em remoção, produzindo efeitos práticos muito semelhantes a esta, embora não seja nominalmente classificado como tal, o que aumenta o seu grau de perversidade, na medida em que dificulta o seu reconhecimento e crítica política e analítica.

Esses riscos aumentam na medida em que o Estado do Rio de Janeiro tem sinalizado que essa experiência passaria a constituir um modelo para as suas futuras intervenções em favelas. Isto abre a possibilidade de que tal influência se faça sentir, não somente no município do Rio de Janeiro como em muitos outros, independente do fato de as respectivas administrações estarem politicamente vinculadas à estadual, dado o papel importante de difusão de modelos, de coordenação e de financiamento que a esfera estadual da administração pública pode exercer.

Em suma, a análise dessa experiência chama atenção para o fato de que a regularização fundiária constitui uma política reclamada por segmentos bastante diferenciados do espectro político e social, logo há sempre que se investigar que concepções de regularização subjazem a tais reivindicações, desnaturalizando a enganosa imagem de unidade oferecida por uma nomenclatura comum. No caso específico do Projeto Cantagalo, a análise demonstra tratar-se de uma proposta de titulação - aquém, portanto, de representar uma de regularização - bem como de uma proposta encabeçada e articulada por segmentos econômica e politicamente poderosos, que nela se engajarem militantemente. Grosso modo,

diríamos que o caso estudado demonstra que "a direita" também luta e também ergue suas bandeiras sociais, políticas e ideológicas, ilustrando os recursos (de toda ordem) com os quais essa luta se desenvolve.

Referências bibliográficas

- CASTRO, P. R. de. 2011. *Galo cantou: a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo*, Rio de Janeiro, Record.
- CLICHEVSKY, N. 2003. *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.
- COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. 2012. *Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro: dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IPPUR.
- GILBERT, A. 2002. On the Mystery of Capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title make? *International Development Planning Review*, Liverpool, v. 24, n. 1, February, p. 1-19.
- LEITÃO, G. 2009. *Dos barracos de madeira aos prédios de quitinetes: uma análise do processo de produção da moradia na Favela da Rocinha, ao longo de cinquenta anos*. Niterói, UFF. Tese (Doutorado).
- MAGALHÃES, A. F. 2008. É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando De Soto. *Cadernos PUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. XXI, p. 99-130.
- _____. 2010. *O direito da favela no contexto pós-programa Favela-Bairro: uma recolocação do debate a respeito do "Direito de Pasárgada"*. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Tese (Doutorado).