

Reseñas

O “galo cantou”, mas não foi para os moradores da favela

CASTRO, Paulo Rabello de. *Galo cantou: a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo*. Rio de Janeiro: Record, 2011. 300p.

Por Alex Magalhães¹

Constitui um ponto recorrente do debate acadêmico e político a respeito das políticas públicas indagar-se *quem ganha* com elas, assim como *quem paga a conta*. São perguntas como essas que, quase de imediato, assaltam a mente do leitor de *Galo cantou: a conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo*, obra organizada pelo economista e consultor do mercado financeiro Paulo Rabello de Castro. O livro é resultado de uma intervenção urbana de altíssimo “risco cirúrgico”, coordenada pelo próprio autor principal / organizador da obra aqui resenhada: o projeto de formalização da propriedade dos imóveis na favela do Cantagalo, situada entre os bairros de Copacabana e Ipanema, na Zona Sul do Rio de Janeiro.

Muito além de uma apresentação, explicação, descrição e/ou análise dessa experiência, a obra em questão representa uma justificativa entusiástica e militante dessa experiência – cognominada por seus responsáveis de *Projeto Cantagalo* –, numa espécie de libelo político não devidamente assumido, na medida em que organizador e colaboradores da obra reafirmam insistentemente a sua própria “neutralidade política e ideológica”. A obra, mais do que documentar uma experiência – relevante, em que pesem as muitas críticas que se podem tecer à mesma, quer do ângulo técnico-científico, quer do político – visa obstinadamente convencer os leitores de que tal experiência mereceria converter-se num modelo a ser replicado na cidade, estado, país e até mundo afora! Aliás, registre-se que, de fato, alguns dos colaboradores da obra têm se empenhado ostensivamente em propagandar essa experiência em todos os eventos públicos de que participam, no país e exterior, inclusive falando em nome de órgãos corporativos não necessariamente comprometidos com a mesma.

Não nos parece que possam ser desprezadas, *tout court*, as ambiciosas pretensões políticas que permeiam a obra em questão, na medida em que ela evidencia a força do campo representado pela “legião de colaboradores” e apoiadores arregimentados pelos responsáveis pelo Projeto Cantagalo, entre políticos, empresários e sindicatos empresariais, prestigiados escritórios de advocacia e arquitetura, grandes órgãos de comunicação (com destaque para as Organizações Globo), faculdades particulares renomadas, registradores imobiliários, dentre outros, muitos deles tendo trabalhado voluntariamente e gratuitamente na execução das ações necessárias ao desenvolvimento do projeto. Num indicador preciso do poder de fogo dessa articulação, a obra relata que, para a concretização do Projeto, fizeram-se necessárias a aprovação de uma emenda à Constituição Estadual, bem como uma lei complementar, ambas obtidas em prazo de poucos meses, numa velocidade inaudita para os padrões do legislativo brasileiro. Ambas as medidas tiveram origem em proposições apresentadas pelo Governador do Estado, que teria sido convencido – bem como as mais altas autoridades estaduais – da relevância do Projeto e da necessidade do seu desenvolvimento. Para os leitores, fica a inevitável conjectura a respeito do que, exatamente, teria levado a um convencimento tão enfático por parte das autoridades estaduais, traduzido em ações de resultado instantâneo e em “tempo real”. O Governador e seu vice, Luiz Fernando Pezão, em tempo, são agraciados com generosos elogios ao longo da obra, sendo apresentados como líderes políticos competentes, responsáveis e visionários, que “compreenderam” a proposta de titulação, líderes políticos cuja “sensibilidade para o avanço social é notável e persistente”. Em relação a Luiz Fernando Pezão, virtual candidato situacionista à sucessão estadual em 2014, se afirma que “havia no topo da pirâmide política do estado a sensibilidade de um político com vocação para ouvir e agir”. Curiosamente, são muito discretas as menções feitas ao Prefeito Eduardo Paes ao longo de toda a obra, que não foi convidado – nem qualquer dos integrantes de seu staff político – a escrever nenhum de seus vinte capítulos, restando-lhe um breve depoimento de duas páginas ao final da mesma, numa espécie de anexo dela, não lhe sendo direcionados, em nenhum momento, os fartos elogios dispensados às autoridades estaduais.

Contrariamente ao que se poderia imaginar num primeiro momento, quando se trata do tema das políticas públicas, a obra revela que o Projeto Cantagalo não foi concebido, coordenado ou executado por órgãos governamentais, que são apresentados no enredo de “Galo cantou” como meros coadjuvantes, não se reconhecendo adequadamente os recursos públicos das mais diversas ordens consu-

midos na execução do mesmo, revelando que, mesmo num projeto de orientação assumidamente privada, como é o caso em questão, é inevitável a co-atuação do Estado, sob pena que o projeto se inviabilize. Ao longo da obra, nota-se que há despesas que não podem ser absorvidas senão pelo Estado, uma vez que este é insubstituível em algumas tarefas essenciais ao projeto, como a de aprovar projetos de parcelamento do solo, emitir certidões de regularidade das edificações e aprovar a legislação necessária a essas e outras ações.

A instituição que dá suporte ao projeto é o Instituto Atlântico, uma entidade privada sem fins lucrativos, com sede na Barra da Tijuca (RJ), presidida pelo economista Paulo Rabello de Castro, que, por sinal, possui entre os seus objetivos “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, de uma experiência de projeto de intervenção em favela concebida e liderada pela chamada “iniciativa privada”, ou por “empreendedores sociais”, tal como os autores da proposta se autointitulam, os quais teriam “o mesmo DNA do empreendedor econômico” segundo afirmam. Dado o perfil político e econômico de seus promotores, parceiros e patrocinadores, pode-se afirmar que o Projeto Cantagalo – bem como a obra que visa documentá-lo – constitui uma ilustração razoavelmente representativa do que poderíamos definir como uma concepção empresarial de política social, e/ou de política urbana, em especial do que se convencionou designar como regularização fundiária.

Nesse sentido, a obra pode ser lida buscando-se avaliar o que se poderia esperar, em termos de resultados e efeitos socioeconômicos, políticos e jurídicos, desse modelo de execução de projetos urbanos, especialmente no caso de favelas e outros assentamentos classificáveis como populares ou de baixa renda. Há muito tempo são conhecidas diversas experiências de políticas ou programas sociais, que são desenvolvidos pelo Estado por meio de organizações sociais contratadas ou conveniadas. Na tradição dessas experiências, nem o Estado abdica da coordenação e/ou controle da política pública, nem as organizações contratadas possuem um perfil empresarial, como no caso se apresenta. No estado do Rio de Janeiro, este seria o caso dos diversos projetos urbanos já executados pela Fundação Bento Rubião, organização que, por sinal, teve sua origem na Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro. Contudo, há que se reconhecer que o modelo empresarial de execução de políticas públicas parece estar se fortalecendo de diversas formas, bastando lembrar que muitos dos empreendimentos do

chamado “PAC – urbanização de assentamentos precários” têm sido executados por empresas privadas, selecionadas em processos licitatórios, que não possuem experiência na realização de trabalho social, o que tem feito com que essa experiência seja marcada por uma série de conflitos, desencontros e ausência de sintonia entre elas e os respectivos contratantes. Assim, a obra em tela pode constituir uma boa referência para uma análise crítica não somente do próprio projeto nela tematizado diretamente, mas também do modelo que lhe subjaz, a fim de que o mesmo seja avaliado com o mesmo rigor daqueles que costumam acusar as ineficiências do Estado em contraste com a assim chamada “iniciativa privada”. Sobre esse ponto, diga-se que, a despeito de ter contado com a atuação *pro bono* de uma série de profissionais, o Projeto Cantagalo não se revelou significativamente mais barato ou mais ágil, se comparado às experiências de regularização fundiária conhecidas no Brasil. Ao contrário, ao ratificar o fato – já amplamente diagnosticado – do custo elevadíssimo dos projetos dessa natureza, o modelo representado por essa experiência já deixa clara, de antemão, a virtual impossibilidade de sua generalização.

Em outras palavras, dificilmente o setor privado terá condições de arcar com os custos dessa empreitada, que, fatalmente, virá a ser socializada através de seu custeio via recursos públicos – *a sociedade paga a conta*, portanto – exceto, talvez, em casos em que haja uma excepcional oportunidade de retorno, desde o ponto de vista empresarial. Este parece ser outro aspecto que singulariza a experiência do Projeto Cantagalo. Ele se desenvolve numa das regiões de maior valorização fundiária e vantagens locacionais que a cidade do Rio de Janeiro pode oferecer – cidade que, diga-se de passagem, já vem sendo, de maneira geral, cenário de uma hipervalorização no período recente, fenômeno que alguns *experts* já ousam chamar de “bolha imobiliária”. Os autores / defensores do Projeto apostam que o mesmo certamente surtirá efeitos de ascensão econômica dos moradores do Cantagalo, que, da noite para o dia, se converterão em proprietários e, na equação dos mesmos autores / defensores, esta condição faria deles não somente cidadãos – com “C” maiúsculo – como titulares de uma riqueza fundiária que antes se encontrava inacessível. Para os menos avisados, trata-se da combatida tese de Hernando de Soto, e toda a mitologia das virtudes da propriedade privada a que ela recorre, que é subscrita sem qualquer ressalva na obra em questão, em nome da qual se estruturam argumentos bastante questionáveis sob o aspecto jurídico, que põem por terra mais de trinta anos de esforço nacional de elaboração de instrumentos

legais para a titulação, que fornecem – saudavelmente, diríamos – amplas opções aos gestores públicos das políticas de regularização. Dadas essas premissas – e abstraído aqui da necessária problematização a respeito delas –, é de se indagar por que razão o “laboratório” escolhido pelo Instituto Atlântico, e seus parceiros com alta capacidade de levantamento de recursos, não teria sido uma favela localizada nas regiões mais desvalorizadas da cidade, como as inúmeras existentes nos subúrbios e na zona oeste do Rio, onde os efeitos políticos e econômicos de um projeto dessa natureza seriam muito mais perceptíveis e equalizadores. Assim, a ação social “exemplar” e “inovadora” afirmada pelos co-autores da obra coincide com área de grande interesse do mercado imobiliário e de outros agentes dos circuitos superiores do capital, nas quais o dinamismo econômico já é, por definição, acentuado, dada a sua contiguidade aos bairros mais valorizados da cidade.

Chama a atenção do leitor não somente a ênfase, presente em toda a obra, no aspecto da valorização patrimonial que representaria um dos principais resultados do Projeto Cantagalo, numa demonstração de que a grande questão dos autores não é a de ter melhores cidades e/ou melhores locais para se viver, mas sim lograr um “choque de riqueza”, numa variante urbana do quem vem sendo chamado “desenvolvimentismo predatório”. Mais do que isso, ao conjecturarem sobre o expressivo acréscimo de riqueza, que asseguram que a titulação provocará, parece-nos que a sugestão (e/ou “deixa”) implicitamente embutida no argumento é a de que os moradores das favelas realizem essa valorização mediante a venda de seus imóveis, o que consagraria a sua expulsão pelas forças do mercado, bem como que os segmentos economicamente mais fortes, prováveis adquirentes desses imóveis, seriam os grandes beneficiados pelos (caríssimos!) investimentos públicos (nesse caso, públicos e privados) de regularização. Para onde esses moradores iriam, após a venda de seus imóveis, e quais as implicações desta mobilidade em termos de acesso à cidade, seria, pelo visto na obra em análise, “um outro departamento”. Em suma, ao mesmo tempo em que se permite uma privatização dos ganhos, não se garante aos mais pobres um lugar adequado na cidade, contrariando duas das reivindicações fundamentais do urbanismo contemporâneo, consagradas, inclusive, nas diretrizes do Estatuto da Cidade.

Também de modo surpreendente, considerada a história passada e presente das favelas cariocas, em “Galo cantou” não se encontra nenhuma palavra sobre expulsão branca, elitização e/ou gentrificação, como se tais ameaças não se colocassem, não atentando para o depoimento das lideranças comunitárias que alertam para o fato

de que “tá todo mundo querendo subir o morro agora; todo mundo querendo ir pra comunidade agora”, feito quase ao final da obra. Na única alusão – não muito direta! – a este problema, que recolhemos nas suas 300 páginas, ele não é visto como devendo ser enfrentado pelo Projeto Cantagalo e seus empreendedores sociais, sendo visto, antes, como mais um daqueles que seriam de responsabilidade exclusivamente estatal. Ao longo de toda obra, referem-se a um medo da titulação, que supostamente seria infundado, e que alguns – não claramente identificados – supostamente teriam. No entanto, não se enfrenta o debate a respeito das razões de tais temores, sendo totalmente inócua a mera exortação a sua superação.

Alguém poderia – com inteira justiça – indagar como ficam os moradores do Cantagalo em meio a toda a trama aqui comentada. Trata-se de outra singularidade do caso em questão, em que foram os assessores técnicos que contrataram seus clientes, e não o oposto, como seria a ordem comum dessa relação. Em que pese a crítica – de modo geral, acertada – que os autores do livro fazem aos projetos para favelas concebidos “de fora para dentro” ou “de cima para baixo”, a crítica parece se aplicar, em grande medida, à própria experiência do Cantagalo. Embora se critique – mais uma vez, corretamente – a infantilização do favelado no âmbito das políticas públicas, preconizando-se o seu empoderamento, colhemos na obra em comentário que o Projeto é aquele que “dá voz aos favelados”, bem como que o jornal comunitário do Cantagalo passou a ser sustentado pelo Instituto Atlântico, que o reativou com o objetivo de “conscientizar o leitor” a respeito da necessidade da regularização fundiária. 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, os moradores do Cantagalo não participaram diretamente de nenhum dos encontros agendados pelos promotores do projeto junto aos órgãos públicos, não tendo havido *apresentação* dos mesmos, que ficaram excluídos de intervir em negociações fundamentais a respeito de seus próprios destinos. Surpreende-nos que a própria Associação de Moradores não tenha levantado esse questionamento ao longo de todo o processo, deixando de reivindicar para si, de modo indelegável, a representação política e formal dos moradores da favela, como costumamos assistir 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 os termos do projeto apresentado por seus procuradores, como nos parece que exigiriam as boas práticas de gestão pública.

Em suma, na obra em análise sustenta-se uma proposição que, em quase todos os seus aspectos, apresenta uma série de ameaças consideráveis para a população que, em princípio, seria a “beneficiária” da ação de titulação, o que representa algo absolutamente contraditório em se tratando de políticas voltadas aos segmentos de baixa renda. Consideradas em seu conjunto, as transformações propostas 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 ou capitulação diante das forças do “asfalto”. Nesse sentido, vale recuperar a feliz percepção que registramos em nossas pesquisas junto a agentes municipais atuantes nos POUISOs, segundo a 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. Assim, podemos afirmar que uma das possibilidades oferecidas pela atual conjuntura é a de que as políticas remocionistas apresentem-se, arditosamente, travestidas sob o verniz da política de regularização, ou, em outras palavras, chama-se de regularização o que em verdade representa o seu oposto, como estratégia, mais ou menos consciente, de legitimação de uma ação que, de outro modo, enfrentaria resistências insuperáveis, inclusive de ordem legal. Reforça essa hipótese o capítulo da obra assinado por representante das Organizações Globo, no qual este afirma que, em tese, o melhor dos mundos seria a remoção, porém, pragmaticamente, era obrigado a admitir que isto seria um milagre e que seria melhor buscar um outro caminho para lidar com o problema da favela, caminho este que estava sendo indicado pelo Projeto Cantagalo, que seria “totalmente identificado com os princípios e valores das Organizações Globo”. Tais colocações parecem falar por si mesmas...

Enfim, trata-se, agora, de promover a remoção por meio da (assim chamada!) regularização. Eis a grande ameaça trazida pela experiência aqui analisada. Eis a grande resposta às questões com as quais abrimos essa resenha. Eis para quem o galo cantou!

Nota

- 1 Professor do IPPUR e da Faculdade Nacional de Direito (UFRJ). E-mail: alexmagalhaes@ippur.ufrj.br

