

Regularização urbanística e fundiária em uma favela da cidade do Rio de Janeiro: Conflitos, percepções e práticas em jogo no processo

Juliana Blasi Cunha

Pesquisadora da USP

O trabalho analisa a complexa trama articulada em torno de intervenções públicas realizadas no Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. A partir de trabalho de campo, pretende-se descrever e analisar o processo de regularização urbanística e fundiária em jogo nesse lugar e os conflitos dele decorrentes. No momento em que esse processo se torna público, inicia-se a escalada de uma crise nessas favelas, que traz à tona as alianças e as disputas que perpassam a dinâmica estabelecida e cultivada pelos moradores. A partir da forma como esses moradores se articulam, buscar-se-á pensar e discutir a dinâmica organizacional mais ampla desse lugar.

Palavras-chave: conflito, organização sócio-espacial, ação coletiva, favela, regularização urbanística e fundiária

Urban and Land Regularization In A Rio de Janeiro 'favela': Conflicts, Perceptions and Practices at stake in the Process analyzes the complex web surrounding public interventions imposed at the group of slums known as Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. A field study entailed the description and review of the process of urban and land regularization in this location and the resulting conflicts. As soon as this process becomes public, a crisis is triggered and escalates in these favelas, bringing to the fore the alliances and disputes that permeate the dynamic established and nurtured by the residents. Based on how these residents interact, an understanding of the broader organizational dynamic of the place is sought.

Keywords: conflict, socio-spatial organization, collective action, favela, urban and land regularization

Introdução

A implementação de políticas públicas em favelas não é algo recente na história da cidade do Rio de Janeiro. Ao longo dessa história, as ações do poder público em sua direção foram orientadas por representações sociais relativamente diferentes, mas que, de maneira geral, sempre foram concebidas como um problema a ser resolvido. No início do século XX, quando surgiram as primeiras favelas, estas foram consideradas um problema estético e de saúde pública para a cidade, então ilustre capital da República. Desde suas primeiras aparições, as favelas cariocas sofreram investidas de políticas públicas que buscavam erradicá-las, em princípio, em nome da estética e do higienismo¹. A favela era vista como um mundo diferente, que surgia contrariando a ordem urbana e social que se pretendia estabelecer na capital do país.

Recebido em: 30/06/2011

Aprovado em: 14/02/2012

1 Após intensa campanha contra os cortiços do Centro da cidade do Rio de Janeiro, surge o interesse pela favela e iniciativas são tomadas por parte das autoridades. Uma iniciativa bastante conhecida é a campanha de saneamento de 1907, sob a direção do médico Oswaldo Cruz durante o governo Pereira Passos (VALLADARES, 2005).

2 Esse termo é utilizado por Perlman para descrever um dos pontos de vista dominantes nessa época sobre favelas. Segundo a autora, a favela era vista como “uma aglomeração desordenada de vagabundos, desempregados, mulheres e crianças abandonadas, ladrões, bêbados e prostitutas (...) que econômica e socialmente constituem um dreno, um parasita, exigindo altos gastos em serviços públicos e dando pouca contribuição. Este ponto de vista implica na óbvia política de que, tanto para a cidade quanto para os favelados, o melhor seria que as favelas não existissem mais” (PERLMAN, 2002, p. 42).

3 Em meio a essa política de orientação antifavela das décadas de 1960 e 70, foi criada a Codesco, organismo público cuja missão era manter as favelas e organizar a participação dos favelados nos trabalhos de remanejamento de seus espaços na urbanização do território. Tal órgão sobreviveu apenas por três anos (1968-1971) em meio a um contexto político declaradamente antifavela. Para mais detalhes sobre a atuação da Codesco, ver Ferreira dos Santos (1981).

4 É comum que os moradores antigos do Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo atribuam o fato de não terem sido removidos à sua eficiência em termos de associativismo local e resistência política. Dizem ainda que os moradores da Praia do Pinto não conseguiram fazer o mesmo e, por isso, “perderam tudo”. Burgos resalta que os moradores das favelas não queriam ir morar nos parques proletários, “razão pela qual criaram, ainda em 1945, as comissões de moradores, inicialmente no Pavão-Pavãozinho e pouco depois nos morros do Cantagalo e da Babilônia, como forma de opor resistência a um suposto plano da prefeitura de remover todos os moradores para os parques” (BURGOS, 2006, p. 28).

Nas décadas de 1960 e 70, as favelas foram percebidas como “aglomerações patológicas”² que deveriam ser banidas da pitoresca paisagem carioca. A contribuição dos moradores desses locais enquanto mão de obra barata para a urbanização e o desenvolvimento econômico da cidade não era reconhecida e, assim, o favelado era considerado um parasita do Estado. Apesar de certa ambiguidade nas políticas públicas direcionadas à favela no período anteriormente referido³, pode-se dizer que nessas décadas realizou-se uma grande operação visando à erradicação das favelas e de seu *modus vivendi* no Rio de Janeiro. Grande parte da população favelada, especialmente a de favelas localizadas na área nobre (Zona Sul) da cidade, foi removida para conjuntos habitacionais distantes do Centro, financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e comercializados pela Cohab. Em um período de 12 anos, a operação erradicou 80 favelas, demoliu 26.193 barracos e removeu 139.218 pessoas (VALLADARES, 2005, p. 130).

Progressivamente, a partir da década de 1980, faz-se presente uma nova orientação política em relação às favelas, na qual a proposta de remoção em massa não é mais aceita como solução do problema *favela*. Ao propor a regularização fundiária e a urbanização das mesmas, o programa Cada Família, Um Lote, do governador Leonel Brizola (1983-1986), marca a ruptura com o paradigma das remoções, inaugurando outro: o da “integração” à cidade dita “formal”. Diversos foram os fatores que teriam influenciado essa mudança de orientação. Dentre eles, destacam-se as dificuldades de financiamento da remoção em massa construída sobre um esquema econômico que se revelou inviável na prática; a resistência política dos favelados, que sempre se opuseram à remoção; e também o próprio crescimento da população favelada.

Independentemente dos fatos que tenham levado a essa mudança de paradigmas, interessa aqui ressaltar que, ao contrário do ocorrido em favelas vizinhas (Catacumba e Praia do Pinto), o Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo não foi atingido durante o período das grandes remoções e passou ainda, no período seguinte, a ser palco privilegiado do início da atuação das políticas públicas visando à dita “integração”⁴. O Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo recebeu programas como o pioneiro Cada Família, Um Lote e depois o Favela-Bairro, do prefeito Cesar Maia (1993). A partir de 2007, essas favelas são novamente alvo de importantes políticas públicas que apresentam um discurso fortemente marcado pelo paradigma de “integração” dessa área à cidade.

O presente artigo apresentará, brevemente, as políticas públicas que ali vêm sendo implementadas desde 2007 e que englobam as obras de infraestrutura e reurbanização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a construção de um elevador panorâmico e um mirante pelas obras de expansão do Metrô Rio, a instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) e, finalmente, o processo de regularização urbanística e fundiária. Mais especificamente, esse texto concentrar-se-á no processo de regularização urbanística e fundiária e nos conflitos dele decorrentes. O objetivo central do trabalho é, através da etnografia, analisar a forma como os moradores percebem e se articulam diante dos decretos de uso e ocupação do solo que ali começaram a ser aplicados em abril de 2011. A partir da descrição das estratégias, articulações, arranjos e rearranjos postos em prática pelos moradores diante desses decretos, pretende-se ainda discutir aspectos da dinâmica organizacional mais ampla em jogo nesse lugar.

A crise inicial gerada pelos decretos de uso e ocupação do solo trouxe à tona rivalidades, disputas, alianças e articulações que perpassam a dinâmica das relações sociais do chamado Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. O complexo localiza-se entre três dos mais nobres bairros da Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro – Copacabana, Ipanema e Lagoa – e abriga uma população de aproximadamente 10.132 habitantes⁵. Aos poucos, através de conflitos e articulações diante dos decretos, foi se evidenciando toda a multiplicidade e complexidade existente por trás da categoria “Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo”. Apesar de o uso dessa categoria remeter a um todo integrado, coeso e uniforme, o que está em jogo para os moradores é a contiguidade de duas favelas – Cantagalo e Pavão-Pavãozinho – com origens e histórias distintas⁶. A dinâmica estabelecida pelos moradores conjuga situações sociais nas quais eles se articulam, mas, sobretudo, situações que envolvem uma série de disputas e rivalidades. Através da descrição da atuação desses moradores diante dos decretos de uso e ocupação do solo, buscar-se-á aqui evidenciar a dinâmica organizacional mais ampla dessas duas favelas.

5 Tal estimativa é fornecida pelo material de divulgação do PAC nessa favela e é baseado no cadastramento realizado pela “equipe de trabalho social” junto à população local no último trimestre de 2007.

6 Segundo contam seus antigos moradores, o Cantagalo foi originalmente ocupado por famílias de negros vindos do estado de Minas Gerais e de cidades do interior do próprio Rio de Janeiro. Algumas dessas famílias também se instalaram no Pavão-Pavãozinho, no entanto, nas décadas de 1980 e 90, essa favela passou a receber um grande contingente de migrantes da Região Nordeste que ali se estabeleceram e acabaram se tornando maioria, ao passo que o Cantagalo preservou sua ocupação inicial.

Ao longo deste artigo, o processo de regularização urbana e fundiária será pensado através do conceito de *drama social*, tal como proposto por Turner (1980). Este trabalho dialoga, assim, com uma importante linhagem da antropologia brasileira que vem propondo a análise de projetos de intervenção urbana a partir da perspectiva do *drama social*. A obra de referência que inaugura tal tradição no Brasil é o livro *Quando a rua vira casa* (1985), no qual o processo de intervenção urbana realizado no bairro carioca do Catumbi foi tratado sob esse prisma, uma vez que seus conflitos muito revelaram sobre a organização social daquele bairro. Mais sobre esse trabalho, ver Mello e Ferreira dos Santos (1985).

Das políticas públicas

O PAC⁷ foi oficialmente lançado no Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, com a presença do ex-presidente da República Luís Inácio Lula da Silva e outras autoridades, em novembro de 2007, embora a proposta tenha sido apresentada aos moradores apenas em março de 2008, na Primeira Grande Reunião de Moradores. O projeto de intervenção foi apresentado nessa reunião destacando-se dois eixos centrais de ação: 1) obras físicas que compõem o “programa de reurbanização” da favela; 2) ações sociais que fazem parte do “trabalho social” do PAC⁸.

Desde então, foram construídos pelo PAC, no Cantagalo, dois prédios para realocar moradores, tanto do Pavão-Pavãozinho como do Cantagalo, que tiveram de deixar suas casas devido às obras físicas que envolvem, por exemplo, alargamento de ruas e construção de praças. Muitas foram e ainda são as reclamações de alguns moradores do Pavão-Pavãozinho ao saberem que seriam realocados e passariam a viver no Cantagalo. Cada um dos dois prédios possui dois blocos, totalizando quatro blocos e 150 apartamentos. Os apartamentos são de dois quartos, sala, cozinha e banheiro, distribuídos em área de 42 metros quadrados. Ao longo desse período de atuação do PAC, houve também investimentos em acessibilidade e em rede de esgoto e água. Muitas das metas propostas no projeto inicial, no entanto, não foram concluídas ao fim de 2009,

como previsto. As obras foram retomadas em fins de 2011, quando o chamado PAC 2, além de dar início ao processo de remanejamento de famílias para alargamento de ruas no Cantagalo (Custódio Mesquita) e no Pavão-Pavãozinho (Avenida Pavãozinho), anunciou a construção de unidades habitacionais no Pavão-Pavãozinho.

Além do PAC, foi instalada uma UPP nessas favelas. As UPPs fazem parte da atual política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. De acordo com a linguagem frequentemente utilizada pela mídia e pelas autoridades diretamente envolvidas nessa política, trata-se, basicamente, de “tomar” dos narcotraficantes o controle armado dessas “comunidades” e “devolvê-lo ao Estado e à comunidade”, “pacificando-as”⁹. Para tal, a Polícia Militar, juntamente com o Batalhão de Operações Especiais (Bope), realiza uma “operação” na favela visando a suprimir o controle armado dos narcotraficantes e, assim, “recuperar o território”. Realizada essa primeira parte da operação, uma base da UPP com um determinado número de policiais se instala em um ponto estratégico, passando a fazer parte da vida social cotidiana desses moradores. Tal política de segurança pública é frequentemente apresentada como uma radical mudança de orientação na atuação da polícia, por passar de um “policiamento de confronto” para um “policiamento comunitário” ou de “proximidade”¹⁰.

Em 30 de novembro de 2009, o Bope “invadiu” o Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo no intuito de fazer uma operação de apreensão de armas e drogas e de localizar esconderijos dos traficantes. Após essa data, aproximadamente um mês se passou até que, em 23 de dezembro de 2009, foi ali instalada uma base da chamada Unidade de Polícia Pacificadora Pavão-Pavãozinho/Cantagalo. Essa unidade foi a quinta UPP da cidade e a terceira implantada na Zona Sul do Rio, formando, junto com a UPP Santa Marta e a UPP Babilônia/Chapéu Mangureira, “um novo corredor de segurança ao longo da orla, do Leme à praia de Ipanema” (UPP REPÓRTER – CANTAGALO).

A UPP e seu efetivo lá permanecem até o presente momento, atuando não apenas em atividades de repressão ao crime, mas também em atividades relacionadas a diversas esferas da vida social do lugar, como a esportiva, a cultural e ainda a política.

9 A “retomada desses territórios” em muito parece estar associada à necessidade de se resolver o “problema das favelas” numa cidade que será uma das sedes da Copa do Mundo (2014) e também das Olimpíadas (2016). A notícia do jornal *O Globo* que, em 15/6/11, anuncia a invasão da favela da Mangureira pelo Bope, no domingo próximo, ilustra bem a importância que essas UPPs têm em relação a esses grandes eventos: “A 18ª UPP fechará o cinturão de segurança criado pela ocupação de quase todas as favelas do Maciço da Tijuca (Turano, Salgueiro, Formiga, Andaraí, Borel, Macacos e São João), uma área importante para a segurança do Maracanã, onde haverá competições da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Com a pacificação será possível ir da Zona Sul ou do Centro para a região sem passar por favelas sob o domínio de traficantes” (GOULART, 15/6/2011).

10 O Cantagalo e o Pavão-Pavãozinho já haviam tido uma experiência no ano de 2003 de “policiamento comunitário”, quando ali atuou o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (Gepae). Para mais informação sobre a atuação desse policiamento e percepção dos moradores dessas duas favelas, ver Cardoso (2010).

7 O PAC é uma política pública do governo federal implementada a nível nacional, mas que se orienta localmente de acordo com as especificidades das diferentes regiões nas quais está atuando e caracteriza-se, portanto, como uma política pública “semifocada”. No Rio de Janeiro, o PAC selecionou, além do Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, outros três a serem contemplados: Alemão, Manguinhos e Rocinha. Essas quatro favelas receberam verbas do setor de infraestrutura social e urbana do programa do PAC-RJ, que é uma união de forças entre o governo federal, governo do estado do Rio de Janeiro, Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal.

8 O “trabalho social” é uma exigência do governo federal e deve ser realizado em todas as suas intervenções, sendo um condicionante, inclusive, da liberação de verba das obras. É através dos atores do PAC Social que se estabelecem as bases para a dita “gestão participativa”, onde seriam “pactuados” com os moradores os rumos do projeto. Na prática, no entanto, o que vem sendo observado é um processo onde as pequenas decisões são tomadas junto aos moradores, ao passo que as grandes questões, como abertura de ruas e remanejamento de moradores, já chegam às favelas aprovadas em instâncias superiores.

Em 30 de junho de 2010, foi inaugurado também no Cantagalo um elevador panorâmico e um mirante que recebeu o nome Complexo Rubem Braga, localizado em Ipanema, na Rua Teixeira de Melo, esquina com a Rua Barão da Torre, exatamente no mesmo local onde antes existia uma escadaria íngreme de acesso à favela do Cantagalo. O complexo é formado por duas torres com elevadores panorâmicos, um mirante, acesso à recém-inaugurada estação de metrô General Osório e uma passarela que liga essas torres a uma região do Cantagalo conhecida como Quebra-Braço¹¹. É interessante notar que, além de os elevadores atualmente serem um dos mais importantes acessos dos moradores do Cantagalo à favela, o chamado Mirante da Paz tornou-se o mais novo ponto turístico de Ipanema, com vista para as praias de Ipanema, do Leblon e de Copacabana e para a Lagoa Rodrigo de Freitas. Tal elevador é por vezes citado¹² como um símbolo da integração entre o asfalto e a favela.

Na esteira dessas intervenções públicas de “reurbanização”, “acessibilidade” e “pacificação” relacionadas ao PAC e à UPP, inicia-se, em abril de 2011, nas duas favelas, o processo de regularização urbanística e fundiária, que seria uma fase essencial para a “integração” da favela e de seus moradores à cidade formal. Através desse processo, os moradores que se adequarem aos parâmetros estabelecidos pela legislação urbanística elaborada terão suas casas regularizadas, recebendo o habite-se e o título de propriedade. O discurso em pauta no momento é o de que, a partir dessas intervenções que geraram melhorias e mudanças, esses territórios estariam passando da categoria de favela à de bairro, entrando, portanto, na formalidade. Uma vez que esses lugares recebem melhorias e passam a contar, segundo o poder público, com os “mesmos serviços” disponíveis no asfalto, passam também a ter que cumprir “deveres”, tal como o restante da cidade.

Entre outros “deveres”, como o pagamento de taxas de luz, água e, em breve IPTU, essas áreas passam a ter que se adequar também à legislação urbanística elaborada especificamente para cada uma delas, conforme ocorre na cidade em geral. O então governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, em 5 de maio de 2011, esteve presente em uma cerimônia no Cantagalo, na qual 44 títulos de propriedade foram distribuídos a moradores. Em seu discurso, o governador advertiu: “Agora aqui vai ser como no asfalto. Vocês estão passando a ter direitos, mas vão ter também que cumprir com seus deveres”.

O processo de regularização fundiária do Cantagalo está sendo realizado com o apoio do Instituto Atlântico, que se define como “uma entidade sem fins lucrativos constituída desde 1992 com o intuito de influir no aperfeiçoamento de políticas públicas de forma prática” (Blog Instituto Atlântico). No livro lançado por Castro, diretor do Instituto Atlântico, nada é discutido sobre as consequências dessa regularização fundiária, como, por exemplo, o pagamento de impostos como o IPTU e uma possível retirada dos moradores mais pobres (“remoção branca”), que não terão como pagar essas taxas. Uma passagem do livro ilustra o tom do discurso desse Instituto:

Se a cidade não carregar a favela para si, então será a favela que engolirá a cidade formal no seu imenso seio contraventor (...). A integração por assim dizer positiva, com evidente e substantiva adição de valor de riqueza econômica e juspolítica para todos, é aquela em que o asfalto, gradual e sustentavelmente, se impõe como modelo, pela adoção, na favela, das normas superiores que a cidade formal pratica em sua organização jurídica e social (CASTRO, 2011, p. 172).

Enquanto apenas 44 moradores do Cantagalo receberam esses títulos, no Pavão-Pavãozinho ninguém ainda os recebeu.

No final de maio de 2011, o jornal *O Globo* publicou matéria (DAFLON, 29/5/2011, p. 19) informando que

Dois órgãos da prefeitura – Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e o Instituto Pereira Passos (IPP) – fizeram estudos e chegaram à conclusão de que 44 delas deixaram de ser favelas, porque já contam com serviços básicos idênticos aos desfrutados por moradores do asfalto.

Entre essas 44 “ex-favelas” citadas pela reportagem está o Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. Nos dias seguintes, mais duas matérias foram publicadas no referido jornal, provocando uma discussão sobre a possibilidade de esses lugares serem ou não classificados de tal forma e quais seriam os critérios para isso. Essa alteração nos critérios classificatórios que definem o que é ou não uma favela parece intimamente relacionada à necessidade de apresentação de resultados por parte do poder público, no sentido de mostrar que os investimentos estão sendo bem aplicados nessas

11 Tal obra foi realizada em parceria do Metrô Rio com o governo do estado do Rio de Janeiro. A empresa responsável pela sua construção foi a Odebrecht Infraestrutura, que em sua página da internet explica que o complexo “é composto por um túnel de 260m de extensão escavado na rocha que liga a estação General Osório às duas torres (de 64m e 31m de altura) de elevadores com capacidade para transportar até 100 pessoas por viagem. No topo da torre mais alta foi construído o Mirante da Paz, e serão instalados, ainda, postos de serviços públicos, como o Rio Poupa Tempo”. (<http://www.odebrecht.com/sala-imprensa/noticias/noticia-detalhes-81>)

12 No vídeo de apresentação do elevador elaborado pelo governo do estado do Rio de Janeiro diz-se que o elevador “é o verdadeiro elo de uma cidade que não está mais partida”. Logo na sequência, é exibida uma entrevista com Zuenir Ventura na qual ele ressalta que esse é um gesto simbólico na direção de se “criar pontes e não muros” entre partes da cidade (<http://www.youtube.com/watch?v=3mqaW9TEfCo>).

áreas e que os “problemas” da cidade, que em breve sediará grandes eventos esportivos, estão sendo resolvidos de forma eficiente. Informar que a “cidade ganha 44 ex-favelas” é o mesmo que dizer que a cidade passa a ter menos problemas.

O processo de regularização urbanística e fundiária tem como objetivo conter o crescimento aparentemente desordenado e espontâneo¹³ do Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, bem como de outras favelas da cidade. De acordo com o site da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), tal processo envolve a elaboração de uma legislação para essas áreas que:

Leva em conta a tipologia da ocupação espacial existente e é baseada em quatro fundamentos importantes: 1) A contenção da expansão horizontal – o novo bairro não pode crescer além dos limites estabelecidos. No caso de encostas, o ecolimite deve ser respeitado. 2) A limitação do crescimento vertical, através da estipulação de gabaritos máximos – que variam de acordo com a largura das vias, declividade do terreno e gabarito já existente no local. 3) O respeito ao espaço público – não se pode construir nas ruas e calçadas, ou praças, ou áreas definidas como *non aedificandi*. 4) A promoção de salubridade. (SMU-Regularização Urbanística)

De novembro de 2010 até maio de 2011, três decretos foram assinados pelo prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, estabelecendo as Normas de Uso e Ocupação do Solo do Cantagalo e as do Pavão-Pavãozinho. De forma distinta de outras intervenções, como a do PAC, os decretos sobre tais normas foram elaborados separadamente para cada uma dessas duas favelas. O decreto nº 33.015, de 5 de novembro de 2010, diz respeito especificamente ao Cantagalo; e o decreto nº 33.866, de 20 de maio de 2011, refere-se ao Pavão-Pavãozinho. Os dois decretos, dentre outras coisas, dividem as favelas em subzonas e definem o gabarito máximo permitido em cada uma. O decreto relacionado ao Pavão-Pavãozinho delimita ainda uma grande área dessa favela – Caranguejo e Vietnã – como de risco, e que deverá ser removida, situação que não ocorre no Cantagalo. Constam ainda nos dois decretos os parâmetros específicos necessários à regularização de uma edificação para fins de concessão de habite-se e inscrição imobiliária:

As edificações deverão apresentar condições suficientes de higiene, segurança e habitabilidade e respeitar o alinhamento definido pelo decreto. As unidades residenciais deverão conter, no mínimo, um compartimento habitável, um banheiro com instalação sanitária e uma cozinha, podendo esta última ser conjugada ao compartimento habitável.

Um terceiro decreto (nº 33.648 de 11 de abril de 2011) não é específico a nenhuma das duas favelas, mas destinado a todas as favelas consideradas Áreas de Especial Interesse Social (Aeis). Esse terceiro decreto reforça que:

Art.1º – Fica vedado iniciar a construção de novas edificações em favelas declaradas por Lei como AEIS. Parágrafo único. Excetuam-se as construções de iniciativa e responsabilidade do Poder Público destinadas ao reassentamento de população situada em área de risco, de preservação ambiental e em áreas objeto de projetos de urbanização da comunidade, que poderão ser licenciadas observando os decretos específicos. Art 2º – Serão permitidas apenas reformas nas edificações existentes, comprovadamente para melhoria das condições de higiene, segurança e habitabilidade, desde que: I – seja comprovada sua existência na data da publicação da Lei que declarou a respectiva área como de especial interesse social; II – não promova acréscimo de gabarito ou expansão horizontal ou vertical; III – não se constituam em novas unidades habitacionais; IV – não se situem em Zona de Risco ou de preservação.

Tal proibição de reformas que promovam a expansão horizontal e aumentem o gabarito é facilmente questionável pela notícia do jornal *O Globo* de 9/5/2012, “Vidigal terá hotel de charme 5 estrelas. Arquiteto renomado e dono de bares se juntam para abrir empreendimento de alto padrão no topo da comunidade”. As obras já foram iniciadas, apesar de ainda não terem a autorização da prefeitura. No dia seguinte, uma segunda matéria é publicada divulgando o argumento do arquiteto responsável, que diz não estar construindo nada novo e que trata-se da reforma de um imóvel já existente e que, portanto, não seria necessário autorização da prefeitura para tal. A matéria informa que o hotel terá 11 quartos e é difícil não pensar que será promovido um acréscimo de gabarito ou expansão vertical da construção “já existente” (ALVES, 09/05/2012, p. 18).

13 A legislação visa a orientar o crescimento das favelas, buscando flexibilizar os modelos rígidos adotados no resto da cidade. O estabelecimento das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) foi o instrumento jurídico que permitiu essa flexibilização. Para mais informações, ver Soares Gonçalves (2006).

O penúltimo artigo dos dois decretos específicos anteriormente citados prevê:

Art. 12º – Deverão ser implementadas campanhas elucidativas pelos órgãos competentes junto à população residente para o esclarecimento do presente decreto e dos parâmetros urbanísticos aos quais as edificações estarão submetidas para o licenciamento e o aceite.

Campanhas elucidativas, no entanto, não foram realizadas junto à população. Os moradores tomaram consciência da existência desses decretos através de um funcionário da SMU que, a partir de abril de 2011, acompanhado de policiais da UPP, passou a realizar visitas de fiscalização nas duas favelas. Nessas visitas, o funcionário e sua “comitiva” circulavam pelos locais embargando algumas “obras realizadas sem autorização” e distribuindo “autos de interdição” de casas localizadas em áreas classificadas pelo decreto como de risco.

Obras foram embargadas por ocorrerem sem a necessária autorização prevista no decreto, quando, na verdade, os moradores nem da existência do decreto sabiam. Da mesma maneira, as marcações das áreas de risco não foram claramente apresentadas aos moradores em uma reunião e muito menos uma solução lhes foi proposta em campanhas elucidativas. O Posto de Orientação Urbanística e Social (Pouso) teve sua base ali instalada somente em novembro de 2011, ou seja, oito meses após o início da aplicação desses decretos. Até o Pouso instalar sua base no Cantagalo, o citado funcionário da SMU ia uma vez por semana à Associação de Moradores do Cantagalo e à do Pavão-Pavãozinho prestar esclarecimentos aos moradores sobre os decretos, fiscalizar e embargar algumas obras e distribuir “autos de interdição”.

Percepções e práticas dos moradores diante dos decretos

A partir das visitas de caráter fiscalizatório realizadas pelo funcionário da prefeitura, a informação sobre a existência dos decretos começou a circular pelas duas favelas e, junto a ela, espalharam-se também pânico, boatos e especulações entre os moradores. Assim que o decreto se tornou público, iniciou-se a escalada de uma *crise* e, a partir daí, uma série de ações foram deflagradas. Etimologicamente, a palavra crise vem do grego (*krísis*) e remete à ideia de momento de aguda reflexão e também de importantes decisões.

Além disso, no instrumental teórico-metodológico desenvolvido por Turner, a crise representaria a segunda etapa do que ele chama *drama social*, caracterizando-se como o momento de maior grau de reflexividade, que evidencia os antagonismos, alianças e conflitos latentes em uma determinada sociedade (TURNER, 1980). Pois moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho procuraram se informar em suas respectivas associações de moradores e em conversas com vizinhos e lideranças, até que, finalmente, o assunto foi levado para as reuniões que estão sendo realizadas pelo capitão da UPP local, uma vez por mês. Em tais reuniões, o capitão da UPP e os presidentes das duas associações sentam em uma mesa de frente para os moradores. O capitão da UPP é o responsável por presidir a reunião, abrindo, fechando, mediando e administrando o tempo de fala de cada um. Após dar início à reunião, passa a palavra aos presidentes das associações e depois aos moradores. Esses encontros vêm se transformando num espaço privilegiado para os moradores exporem suas demandas no espaço público. Tal fato se deve, em primeiro lugar, por já serem realizadas por representantes do Estado (policiais da UPP) e por contarem, por vezes, com políticos convidados ou funcionários da prefeitura, como no caso que será abordado aqui. Apesar da questão não ser desenvolvida neste artigo, cabe ao menos ressaltar o papel que a UPP vem assumindo na vida associativa local, sobretudo política. Segundo Machado da Silva, o principal risco da experiência das UPPs deve ser:

Discutido, questionado e evitado: o de ‘policializar’ a atividade político-administrativa nos territórios da pobreza. Transformar um braço de repressão ao crime em organização política é tudo que o processo de democratização não precisa (MACHADO DA SILVA, 2010, p. 6).

Essas reuniões vêm sendo realizadas desde o início de 2011 e, em geral, nelas são discutidas questões como a do recolhimento do lixo e da falta de iluminação de certas áreas; por vezes, são também recebidas visitas de alguma autoridade. Na primeira vez em que a questão das obras embargadas e dos decretos foi exposta por um morador do Cantagalo, o presidente da Associação de Moradores dessa favela informou que já havia feito o convite ao funcionário responsável da SMU. Entretanto, não havia conseguido marcar uma data para que ele fosse à favela apresentar aos moradores os novos decretos. O capitão da UPP comprometeu-se a reforçar o convite e marcar uma reunião de esclarecimento.

Enquanto a data da prometida reunião de esclarecimento dos decretos não chegava, alguns moradores do Pavão-Pavãozinho que receberam o “auto de interdição” de suas casas, por estarem em áreas consideradas de risco, procuraram o auxílio da Pastoral de Favelas¹⁴. Com o apoio de representantes da Pastoral, reuniões passaram a ser realizadas semanalmente com a participação dos moradores e presidentes das Associações de Moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho. Para essas reuniões não foram convidados, no entanto, o capitão e outros policiais da UPP. Inicialmente, esses encontros reuniram moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho e não ocorreram no mesmo local em que se dão as reuniões da UPP, mas sim na quadra da escola de samba Alegria da Zona Sul, localizada no Cantagalo.

Antes de a primeira dessas reuniões começar, os moradores conversavam entre si e as especulações sobre o que de fato lhes aconteceria corriam soltas:

O projeto deles é tirar a gente daqui!¹⁵
Querem derrubar nossas casas e mandar a gente para Campo Grande!
Eles querem fazer disso aqui um lugar para gente rica do asfalto morar!
Já ouvi falar que vão fazer um restaurante com vista panorâmica para a praia de Copacabana lá no Caranguejo. Por isso que querem mexer com a gente, mas eu não saio da minha casa, não!
Quero ver me tirar de lá!

Ao longo das reuniões com a presença de representantes da Pastoral de Favelas, os moradores, sentados em um círculo, iam se apresentando e narrando cada um sua história. Grande parte dos moradores presentes, que dias antes havia recebido auto de interdição de suas casas, era de regiões do Pavão-Pavãozinho conhecidas como Caranguejo e Vietnã, que foram delimitadas como “área de risco” ou Área de Restrição à Ocupação (ARO). Nessas regiões do Pavão-Pavãozinho localizadas no topo do morro, é possível encontrar casas de pau-a-pique e barracos ainda de madeira que em muito diferem do restante das construções da favela em geral. Lá não há rede de esgoto e nem água encanada. A iluminação é “puxada” pelos moradores das casas debaixo. Essa área foi classificada no decreto como de risco, mas nenhuma proposta clara de solução foi feita aos moradores. Segundo o decreto nº 33.866, essas áreas foram assim

definidas de acordo com o Relatório Geo-Rio/janeiro-2011. Nas reuniões, esses moradores dizem que o governo quer mandá-los para os conjuntos habitacionais dos longínquos bairros da Zona Oeste (Campo Grande e Cosmos) pelo programa do governo federal Minha Casa, Minha Vida. Diante de tal possibilidade, mostram-se apavorados e evocam, como argumentos contrários, os vínculos de pertencimento ao lugar e ainda a distância em relação ao emprego e à escola dos filhos. Nas palavras de uma moradora: “Esse projeto Minha Casa, Minha Vida acaba com meus sonhos, minha família”. Os representantes da Pastoral de Favelas os acalmam dizendo que não podem tirá-los dali de qualquer maneira e que eles têm de ser indenizados devidamente ou realocados em áreas próximas, tal como previsto na Lei Orgânica do Município, art. 429.

Muitos desses moradores questionam o fato de a área onde vivem ter sido classificada pelos estudos técnicos da Geo-Rio como de risco, demonstrando claramente não quererem sair de sua casa. Muitos são os argumentos expostos pelos que ali querem permanecer:

Como é de risco se eu moro aqui há 30 anos e nunca nada aconteceu?
Aqui é tudo rochoso. Não estamos sobre o barro. Não há, na história da comunidade, episódios de desabamentos nessa área aqui!
Nós temos uma carta na manga: se isso aqui é área de risco, como foi que o PAC construiu essa caixa d'água gigante aqui?¹⁶
É área de risco para a gente, mas não para eles?
Será área de risco ou de rico?
Vamos pedir um contralaunder para verificar isso e mesmo se for área de risco, por que não constroem uma contenção na encosta?! Dizem que sai mais barato do que realocar todos nós!

Outros moradores da região, no entanto, expressam a vontade de deixar suas casas e morar em um dos apartamento que já foram construídos pelo PAC no Cantagalo. Dizem que há muitos apartamentos ainda vazios e que a situação deles é de urgência. Contam histórias de água entrando em casa e do pânico a cada chuva que cai, chamando a atenção para a necessidade urgente de serem realocados nesses apartamentos que ainda estão vazios:

16 As obras do PAC construíram uma grande caixa d'água numa área contígua à área do Caranguejo para abastecer a região dali para baixo. As áreas são tão próximas que é difícil perceber os limites demarcatórios e entender o que as diferencia enquanto áreas próprias ou de restrição à ocupação.

14 A Pastoral de Favelas desempenha um papel importante no movimento comunitário de favelas do Rio de Janeiro desde final da década de 1970, prestando serviço de assistência jurídica e incentivando a mobilização comunitária.

15 As falas citadas a seguir nesse texto são de diferentes moradores do Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. Com elas, busca-se aqui evidenciar um panorama geral das perspectivas e reivindicações expostas pelos moradores ao longo dessas reuniões. Optou-se, nesse caso, por não revelar a identidade dos moradores nem diferenciá-los, evitando possíveis constrangimentos.

Esse negócio de rivalidade de morador do Pavão-Pavãozinho com morador do Cantagalo para mim é besteira. Quem diz isso, está fazendo charme. Se me desse um apartamento lá, eu ia hoje mesmo. Pode ser no Galo, na Galinha, não me importo.

Galo é a forma como os moradores frequentemente se referem ao Cantagalo, e Galinha foi a forma encontrada pelos moradores para brincar com o nome dessa favela e enfatizar que, para eles, não fazia diferença morar no Cantagalo ou no Pavão-Pavãozinho.

É comum ouvirem-se acusações dos “cria do morro” ou “antigos”, tanto do Cantagalo como do Pavão-Pavãozinho, em relação a esses moradores que aceitam ou até mesmo desejam sair de suas casas no Pavão-Pavãozinho para morar no Cantagalo. Para os moradores antigos, os recém-chegados, a quem, pejorativamente, chamam “paraíbas”, estão interessados na indenização ou em ganhar um apartamento novo e, assim, atrapalham sua luta. Na visão dos “antigos”, os “paraíbas estão aqui há pouco tempo” e, não tendo vínculos com a comunidade e com o território, não se importam em ter de sair de uma favela e ir para a outra. De qualquer maneira, do ponto de vista dos antigos moradores, para esses “de fora”, que desconhecem a antiga rivalidade entre as duas favelas, se eles conseguissem um apartamento do PAC “estariam no lucro, porque eles chegam aqui sem nada mesmo e agora só querem é saber de se dar bem”. As acusações aos “paraíbas”, que aceitam se mudar para a favela vizinha, revelam dois padrões de relação de disputas e rivalidades entre os moradores: 1) Cantagalo *versus* Pavão-Pavãozinho; 2) “Crias do morro” *versus* “paraíbas” (“de dentro” *versus* “de fora”).

Além da condição dos moradores em áreas de risco do Pavão-Pavãozinho, outra circunstância que vem se destacando não apenas nas reuniões, mas também em conversas nas mais variadas situações, é o fato de obras e novas construções estarem proibidas pelos decretos. Obras, mesmo que sejam de melhorias, só podem ser realizadas agora com a devida autorização da prefeitura, e está vedado o início de novas edificações. Alguns moradores do Cantagalo que tiveram obras de suas casas embargadas, e não estavam entendendo a proibição, contam que até por pequenos reparos haviam sido notificados:

Estou com material todo comprado e não posso fazer uma obra na minha casa? O morador vai fazer como, agora, quando a família aumentar? Aqui é assim! Os filhos casam, a família cresce e constroem outra casa em cima! Vai fazer como agora, se não pode mais construir nada?

Outros moradores procuram ainda saber se no decreto há alguma demarcação de área de risco nessa favela. Alguns estão preocupados com a possibilidade de suas casas serem interditadas, mas, rapidamente, o presidente da Associação do Cantagalo esclarece que ali não há área de risco.

A insatisfação e as dúvidas por conta da delimitação do gabarito máximo para cada subzona em que as duas favelas foram divididas também são grandes. Na área do Quebra-Braço, no Cantagalo, por exemplo, o gabarito máximo permitido pelo decreto é de um pavimento. O que acontece, no entanto, é que nessa região é raro encontrar uma edificação com um único pavimento. “Os outros pavimentos vão ser derrubados?!”, perguntam, assustados, os proprietários do segundo ou terceiro pavimentos das edificações. Segundo informa o técnico da prefeitura em suas visitas com fins de fiscalização, os pavimentos não serão derrubados, mas essas edificações não poderão ser regularizadas e não receberão, portanto, o habite-se ou título de propriedade. Os moradores contestam:

O que acontecerá com as casas que ficarem sem a papelada quando quase todas tiverem o papel direitinho?

E as casas de três pavimentos que são antigas? Serão regularizadas?

Isso é direito adquirido! Antiguidade é posto!

Não podem nos tirar isso, já existe há muitos anos!

Daqui para frente, a gente até aceita que seja assim, mas o que já está pronto tem que ser aceito!

Duas dessas reuniões com representantes da Pastoral de Favelas foram realizadas com moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho com o intuito de esclarecer dúvidas, sobretudo em relação à situação das famílias do Pavão-Pavãozinho em área de risco. Ao final de uma dessas reuniões, uma liderança do Cantagalo disse:

O caminho é esse! Temos que nos unir para lutar e impedir que moradores nascidos e criados aqui sejam removidos. O problema aqui é que a comunidade só se une quando o bicho está pegando! Tempo todo é Cantagalo para um lado e Pavão-Pavãozinho para o outro. Pessoas só olham para seus interesses, pegam sua indenização e acabou!

Logo depois dessa fala iniciou-se uma discussão para decidir em qual das duas favelas seria a próxima reunião. “Por que sempre tem que ser aqui no Cantagalo? A próxima vai ser lá no Pavão-Pavãozinho!”, disse um morador dessa favela.

Tais insatisfações e dúvidas dos moradores diante dos decretos foram também manifestadas na reunião que ocorreu cerca de um mês depois, organizada pelo capitão da UPP e com a presença do representante da SMU. A reunião atraiu cerca de 80 moradores das duas favelas e foi realizada em um auditório localizado no prédio conhecido como Brizolão, no Cantagalo. Na mesa de frente para os moradores estavam os dois presidentes das associações de moradores, o capitão Nogueira e o convidado, que ali representava a SMU e deveria esclarecer as dúvidas. O capitão abriu a reunião e passou a palavra ao convidado, que explicou que os decretos foram criados com o objetivo de melhorar o ambiente de vida deles. Em relação à delimitação do gabarito, ele declarou que:

Ao contrário do que todo mundo pensa, quando uma pessoa aumenta seu gabarito acha que está melhorando a qualidade de vida da sua família, mas está na verdade criando problemas para a comunidade porque você sobrecarrega a energia, aumenta o adensamento, diminui a ventilação e aumenta quantidade de lixo (...). Nós estamos aqui para tentar regularizar tudo que for possível, dentro das normas de segurança e de habitabilidade.

Em relação aos moradores de área de risco, o representante da SMU disse que:

Tem certas situações em que é melhor perder a casa do que perder a vida. Estamos aqui para zelar pelas pessoas, sobretudo as que estão aqui há muito tempo. Vocês têm que entender que às vezes perdemos em algumas coisas, mas ganhamos em outras. Temos direitos, mas também temos deveres. No asfalto também é assim.

Após o convidado terminar sua fala, o capitão passou a palavra aos dois presidentes das associações. O presidente da Associação do Cantagalo explicou:

Eu tenho lá na Associação o mapa com o projeto da SMU para o Cantagalo, mas só que o pessoal não está se conformando com a coisa de parar obras e limite de gabaritos. Área de risco aqui no Cantagalo não tem. A Geo-Rio veio aqui e viu que já está tudo certo aqui. Agora não adianta ficar me desacatando e dizendo que eu estou associado com a SMU. A associação não resolve mais esses problemas. Nós agora temos que respeitar a lei. Vocês têm que perguntar e reclamar para eles que estão aqui. Antigamente, o governo não estava presente, então era a Associação que decidia. Agora não é mais assim. Acha que a Associação pode resolver e não é bem assim (...). Estamos lutando para transformar num bairro, então vamos ter que nos readaptarmos.

Segundo a presidenta da Associação do Pavão-Pavãozinho:

A comunidade está ansiosa sobre essas remoções porque ninguém fala nada e ninguém sabe informar nada. Eu ainda não tenho nem o mapa que mostra nossa área de risco. Então, gostaria que o governo resolvesse, porque estão todos desesperados. Só se fala em remoção. A gente precisa de ajuda (...). Lá no Pavão-Pavãozinho, então, mais ainda.

Após os dois presidentes das associações falarem sobre a situação específica de cada favela, o capitão da UPP passou a palavra aos moradores pedindo que respeitassem o tempo de dois minutos para que todos pudessem ser respondidos. A primeira pessoa a se apresentar foi uma moradora do Cantagalo. Ela começou seu discurso falando no “morador do Cantagalo-Pavão-Pavãozinho” e terminou destacando a “comunidade”:

Quero falar sobre o impedimento do crescimento da comunidade. Isso quer dizer que o morador do Cantagalo-Pavão-Pavãozinho não pode mais crescer sua residência para melhorar o ambiente familiar? A família cresce e tem que ficar todo mundo apertado? O que eu quero dizer para a comunidade é que nós podemos revogar essa lei. Podemos

revogar esse decreto! (...) Querem organizar, tudo bem! Nós queremos uma comunidade organizada, mas tem que respeitar a gente. É fácil tombar casa que foi construída! Quero ver fazer casa para a gente! Que direito a moradia é esse?

A moradora seguiu em seu discurso e fez ainda uma crítica à UPP e às imposições de horário ao baile funk, alegando que poderiam pedir para abaixar o som, mas não terminar o baile às duas horas da manhã. Por fim, disse: “A comunidade tem que se articular por si própria e não ficar esperando pelo capitão!”

Ao longo da reunião, moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho narraram suas histórias e tiraram dúvidas sobre o decreto em relação aos seus casos particulares. Uns perguntavam sobre um tipo específico de obras que gostariam de fazer e queriam saber se ele estaria mesmo proibido; outros perguntavam sobre a regularização de casas com quatro pavimentos e, como sempre, aparecia em tom mais dramático a situação das pessoas em área de risco. Na fala de uma senhora moradora da região do Caranguejo, a questão foi posta primeiramente no âmbito de sua situação individual e, logo na sequência, na dos moradores em geral daquela região, e depois na condição da comunidade como um todo:

Minha casa primeiro pegou fogo. Daí eu fiz outra, mas agora vocês querem me tirar de lá do Caranguejo. Quero saber: como é que vai ficar a situação da gente lá em cima? A comunidade precisa de uma solução!

O funcionário da SMU explicou que é responsável pela implementação dos decretos de regularização urbana e fundiária, mas que, para tratar da questão da realocação dos moradores em área de risco, seria necessário entrar em contato com a Secretaria de Habitação. Afirmou ainda que poderia fazer o favor de passar para a Secretaria o que estava se passando ali e pedir que viessem até a favela para explicar o que aconteceria com eles. Após mais algumas falas, um senhor, depois de se apresentar como morador do Pavão-Pavãozinho, disse:

Queria pedir que as autoridades tivessem mais carinho com a nossa situação porque estamos todos apavorados. Gostaria ainda de aproveitar a oportunidade e pedir para marcar uma reunião com o senhor para falar dos problemas específicos do Pavão-Pavãozinho, que é uma coisa específica. A integração Pavão-Pavãozinho e Cantagalo existe, mas os problemas são diferentes. As situações são muito diferentes. Eu aproveitei também para sugerir que o Pavão-Pavãozinho e também o Cantagalo forme uma comissão específica para discutir o decreto... porque lei cumpre-se, mas decreto se derruba! Esse decreto foi feito sem a participação da comunidade e agora querem que a gente engula isso. Não é só o governo chegar aqui e achar que o Pavão-Pavãozinho que somos qualquer coisa, que aceitamos qualquer coisa.

Além de se apresentar como morador do Pavão-Pavãozinho, esse senhor falou inicialmente da necessidade da realização de reuniões separadas, porque o problema do Pavão-Pavãozinho é diferente, mas logo depois propôs a formação de uma comissão com moradores das duas favelas para discutir o decreto e encerrou enfatizando que a integração entre as duas existe.

Após esse encontro em que os moradores expuseram e tiraram suas dúvidas sobre o decreto em geral e também sobre questões individuais, a situação parece ter ficado mais clara e os moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho não mais se articularam de forma conjunta para discutir e buscar soluções, como estavam fazendo nas reuniões anteriores com a Pastoral de Favelas. Depois dessa reunião, organizada pelo capitão da UPP, ficou claro para os moradores do Cantagalo que ali não havia área de risco e que seus problemas estavam relacionados ao embargo de obras e limitação do número de andares de suas casas. Dessa maneira, parecia não haver mais razões para pânico, e continuar a se reunir com os moradores do Pavão-Pavãozinho tornou-se desnecessário na busca por soluções para os seus problemas específicos.

O assunto do decreto passou a ser tratado em separado nas reuniões semanais da Associação do Pavão-Pavãozinho, ao passo que, no Cantagalo, os moradores apenas tiravam suas dúvidas na associação junto ao funcionário da SMU que lá ia semanalmente realizar visitas fiscalizatórias, mas sem reuniões específicas para discutir esse assunto. As reuniões com o capitão continuaram acontecendo uma vez por mês com moradores das duas favelas, mas para discussão de outras questões ou apresentação de outros projetos. A articulação dos moradores

nessas reuniões promovidas pela UPP, no entanto, não é voluntária. Eles participaram nessa circunstância específica e seguem participando dessas reuniões conjuntas por ser uma oportunidade de expor suas demandas diante de representantes do Estado, mas não são eles que as organizam conjuntamente a fim de buscar soluções para o Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, tal como no caso dos decretos.

A articulação voluntária dos moradores das duas favelas em torno dos decretos de usos e ocupação do solo se deu, portanto, em um momento de desespero inicial no qual ainda não se sabia ao certo o que estava acontecendo. Diante de um inimigo externo e da falta de informações que assombravam os moradores através dos embargos e autos de interdição, eles se identificaram e se uniram com um interesse comum: posicionar-se contra esses decretos que pareciam ameaçar sua condição de moradores. Após a reunião de esclarecimento realizada pelo capitão da UPP com o funcionário da SMU, a situação foi se esclarecendo e, com isso, tais moradores deixaram de ter um interesse comum definido e de organizar por conta própria as reuniões que os articulavam. Isso dialoga com o proposto por Boschi e Valladares (1982, p. 133), que afirma que o processo pelo qual os indivíduos passam de uma condição passiva frente à determinada realidade para uma situação ativa, reivindicatória e conducente à atuação coletiva, envolve múltiplos estágios que nem sempre finalizam num movimento social.

Considerações finais

Há nitidamente uma série de conflitos em jogo em torno dessas intervenções que visam à regularização dessas edificações e à “integração” dessas favelas à “cidade formal”. As formas de uso e ocupação do solo previstas nos decretos não correspondem à forma como os moradores já o fazem em suas práticas sociais cotidianas. Os decretos não levam em consideração a complexidade da realidade desse lugar, deixando de fora categorias e práticas locais¹⁷ importantes à dinâmica cotidiana das favelas.

Enorme é o número de construções que se encontra acima do gabarito máximo permitido e ainda em áreas consideradas de risco. Pequeno é o número de construções em certas áreas que se adequa às ditas “condições suficientes de higiene, segurança e habitabilidade” previstas nos decretos para a regularização. As

percepções sobre o que seria uma edificação habitável, salubre e segura, por exemplo, parecem não possuir o mesmo significado para os elaboradores do decreto e para muitos moradores. Há um conflito de percepções e interesses em torno desses termos e, por vezes, a forma como os representantes do poder público os aplicam indica que representam valores e razões “extralocais”, ou seja, que não correspondem à percepção de muitos moradores locais¹⁸.

O material etnográfico vem trazendo à tona uma complexa trama de representações, interesses e ações que ressaltam ou evidenciam as diferentes percepções e valores em jogo nesse processo de regularização urbanística e fundiária. É interessante ressaltar, no entanto, que esse conflito não pode ser resumido à simples polarização: poder público *versus* moradores. Além de ser possível notar divergências de opinião entre diferentes representantes do poder público, o trabalho de campo vem ressaltando também que diferentes são as percepções em relação às mudanças pelas quais esse local passa e, ainda, às estratégias e opções adotadas diante delas pelos próprios moradores em questão. Nem poder público nem moradores podem ser considerados representantes cada um de uma percepção unívoca.

Essas reuniões vêm se revelando um locus privilegiado de observação etnográfica, onde, de maneira conflituosa, interesses divergentes e também convergentes dos moradores são expostos. As alianças, as articulações, as acusações e as rivalidades latentes aos poucos vêm à tona. Entender a forma como esses diferentes moradores se articulam em arranjos, cisões e rearranjos de maneira a defender seus interesses – particulares ou coletivos – acaba por revelar aspectos mais amplos da organização social desse lugar.

A relação de diferenciação e disputa entre os moradores das duas favelas é evidenciada, por exemplo, na simples forma como se apresentam nessas reuniões, marcando seu pertencimento a uma ou outra favela. Através das narrativas de antigos moradores, vem se tornando claro que as hostilidades e disputas fazem parte do tipo de relação estabelecida entre eles e da forma como se apropriaram do espaço em que se estabeleceram. No passado, tais moradores rivalizavam acirradamente através de dois times de futebol e dois blocos carnavalescos. Era através dessas disputas que os moradores antigos reafirmavam seus vínculos identitários entre si e com seu território. Rivalizando uns com outros, os moradores de “raiz” dos dois morros fortaleciam os laços internos do grupo e a identidade de cada um com o terri-

17 Há uma discussão sobre o dissenso entre o gabarito real tal como existe nas favelas e o proposto por alguns decretos. Mais sobre regularização fundiária e urbanística em favelas, ver Magalhães (2010).

18 Sobre a crítica ao racionalismo dos planejadores urbanos, que, amarrados aos seus arcabouços teóricos, não levam em consideração em seus planos de intervenção a complexidade da realidade urbana, ver Jacobs (2007 [1961]).

tório. A identidade de um grupo se define por oposição a outro e, dessa maneira, o Cantagalo enquanto grupo só existe em oposição ao Pavão-Pavãozinho. É interessante ressaltar que há nisso tudo uma forte relação de complementaridade, uma vez que é a disputa com o outro que anima, dá sentido e orienta as práticas sociais cotidianas de cada um dos grupos.

Tal relação de disputa e diferenciação é, no entanto, permeada por momentos de integração e trégua em que os moradores, por diferentes razões e, em diferentes momentos, acabam também se articulando a fim de assegurar algum objetivo comum. A fusão dos dois antigos blocos carnavalescos rivais em uma única escola de samba, por exemplo, se apresentou, em 1992, como uma das poucas possibilidades de não deixar o samba e o carnaval das duas favelas acabar. Assim, a articulação entre os dois blocos tornou-se possível, mesmo que, nos detalhes, continue a ser perpassada por pequenas diferenciações e disputas.

Dessa forma, seja no carnaval ou na política, esses moradores se articulam, se separam, se arranjam e rearranjam dependendo da situação com a qual estejam lidando¹⁹. No entanto, mesmo quando se unem e se articulam, as disputas e marcações de diferenças entre moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho não desaparecem por completo e estão sempre perceptíveis ao observador mais atento, como visto nas situações relatadas anteriormente.

Conforme descrito, moradores do Cantagalo ou do Pavão-Pavãozinho, em geral, não se apresentam como moradores do Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, mas sim como membros de uma ou outra favela, não percebendo esse território como um todo integrado e uniforme. Tais moradores, no entanto, em outros momentos, acionam o termo “comunidade” e Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo quando buscam dar maior peso ou somar força às suas reivindicações.

Além dessa histórica diferenciação entre os moradores das duas favelas, é possível notar acusações e rivalidade entre os “antigos” (tanto do Cantagalo, como do Pavão-Pavãozinho) e os “paraíbas” (ou recém-chegados, seja lá de onde for). Nessa disputa para terem suas demandas reconhecidas e seus objetivos atingidos, a “antiguidade” ou o “pertencimento” ao lugar são frequentemente utilizados como argumento. Os mais antigos alegam: “Quero uma solução. Moro aqui há 50 anos. Sou nascida e criada aqui”. Ou ainda: “Antiguidade é

posto! Sou cria do morro!”²⁰ Há também as acusações feitas pelos moradores antigos aos moradores recém-chegados de que “eles só querem se dar bem”, desqualificando suas reivindicações por serem “de fora” e não terem, em sua percepção, os mesmos direitos que os antigos. Dessa maneira, por vezes, a rivalidade antiga entre Cantagalo e Pavão-Pavãozinho é deixada de lado e os “antigos” dessas duas favelas se articulam contra os “de fora” dos dois lugares.

As reuniões revelam, portanto, uma enorme diversidade de histórias de vida, situações econômicas, perspectivas e interesses que, em geral, ficam escondidos sob a categoria “moradores” ou “comunidade”. Não é de hoje que estudos buscam questionar essa suposta uniformidade nas favelas e ressaltar sua diversidade. Já na década de 1960, Medina (1964, pp. 69-70), apesar de considerar a favela como a moradia da população pobre, ressaltava que:

Quem conhece uma favela por dentro, sabe que cada uma tem áreas denominadas com precisão, de modo a orientar os moradores e seus visitantes. Os nomes dessas áreas classificam, muitas vezes, os próprios moradores, quando não são uma forma de marcar distinções entre pessoas e modos de vida. (...) A essa variedade de áreas pode corresponder uma variedade de habitantes. É um erro supor que a favela seja homogênea em termos humanos. (...) Se para o mundo exterior, comparativamente, a favela surge como um todo homogêneo, devemos ressaltar sua configuração como uma realidade complexa e multiforme.

Além de ressaltar a diversidade, a complexidade e a multiplicidade do Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, este artigo pretendeu ainda descrever e analisar os arranjos, estratégias e articulações possíveis de serem postos em prática por esses diferentes moradores na hora de exporem suas demandas no espaço público. Em alguns momentos, esses moradores se articulam diante de determinadas situações buscando garantir seus interesses, mesmo que, através de pequenos detalhes, continuem a marcar suas diferenças de pertencimento, como no caso das reuniões organizadas voluntariamente pelos moradores diante da crise inicial gerada pelos decretos. Ao tratar de movimentos sociais urbanos, Santos (1981, p. 229) resalta que:

20 O princípio da antiguidade presente nessas relações de poder faz lembrar o paradigmático caso de Winston Parva descrito por Elias e Scotson (2000).

19 Tal dinâmica de alguma maneira faz lembrar as construções identitárias situacionais descritas por autores da Escola de Manchester, tal como Mitchell (1956) e Gluckman (1987). Tais autores tratavam de grupos de cidades africanas do Copperbelt, que rapidamente se urbanizavam, nos quais determinados laços tradicionais desapareciam, ao passo que outros eram reinventados em processos dinâmicos.

Os interesses comuns só são identificáveis por pouco tempo e, uma vez cumprido o ciclo da subida e da descida da curva do MSU (movimentos sociais urbanos), eles se diluem em número incalculável de interesses mais ou menos comuns, em função dos minicampos existentes dentro de uma localidade e das oportunidades que tenham de demarcar suas fronteiras.

Diante da crise gerada pelos decretos, além de se articularem e de se reunirem voluntariamente, tais moradores frequentemente acionam ainda o termo “comunidade” em seus discursos, numa estratégia retórica que busca dar um peso maior às suas solicitações. As diferenciações, acusações e clivagens vão se alternando em seus discursos com momentos em que evocam também a suposta unidade através do termo “comunidade” e Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. Ao fazerem uso desses termos, eles entendem que suas demandas ganham maior relevância diante do poder público.

É por meio da evocação do termo “comunidade” que, por vezes, procuram sustentar seus argumentos, conferindo-lhes maior abrangência. A situação descrita por Freire (2011, p.131) em seu artigo sobre o papel das associações de moradores e das lideranças na intervenção de uma política urbana na favela de Acari guarda semelhanças com a circunstância da pesquisa em questão:

Ao falarem em nome da comunidade, os atores lançam mão de uma forma retórica de generalização, dentre muitas outras disponíveis, que lhes parece ser a mais eficaz na situação para mostrar interesses coletivos, compartilhado pelos habitantes de Acari, mesmo que na prática não o seja.

O material etnográfico vem ressaltando a existência, entre os moradores, de uma completa diversidade de situações econômicas, de regiões de origem, de antiguidade, de relação com o lugar e de interesses e projetos de vida. Tal diversidade chama a atenção para a necessidade de melhor pensar ou problematizar a categoria “comunidade”, acionada tanto pelo poder público como pelos próprios moradores. Segundo Piccolo (2006, p. 335), o termo “comunidade” seria uma “estratégia discursiva na disputa por bens políticos (projetos sociais), econômicos (financiamentos), sociais (o público que dá estofa aos projetos) e por prestígio”²¹.

Ao mesmo tempo em que, em determinadas situações, esses moradores acionam o termo “comunidade”, em diversos outros momentos fazem questão de reforçar que não pertencem à mesma comunidade. Assim, em uma reunião da Associação de Moradores do Pavão-Pavãozinho, quando a presidenta da associação se lembrava de uma promessa feita pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva quando esteve na “comunidade”, uma moradora antiga da favela interrompeu: “Mesma comunidade não, Alzira! Apenas na mesma formação rochosa, porque aqui é outra coisa! Pavão-Pavãozinho não é mesma comunidade que Cantagalo!”

É interessante ver ainda que, mesmo diante do poder público, na hora de expor suas demandas, tais moradores por vezes ressaltam essa diferenciação e separação entre as duas favelas, não acionando a estratégia retórica “comunidade”. Além do exemplo do morador do Pavão-Pavãozinho que pede uma reunião separada para discutir o caso deles porque as situações são muito diferentes, é frequente ouvir nos fóruns frases como: “Quero saber por que tudo vai para o Cantagalo! Nada chega aqui no Pavão-Pavãozinho! Para eles, tudo! Para a gente, nada!”

Dessa maneira, a pesquisa vem buscando etnografar os diversos contextos em que esses moradores se articulam e aqueles em que atuam de forma segmentada, a fim de descrever e analisar sua dinâmica organizacional mais ampla. É importante ressaltar que, ao descrever a forma como esses moradores se articulam e, por vezes, atuam visando interesses particulares, não há neste artigo qualquer intenção de promover um julgamento moral no sentido de enfatizar a ausência de um projeto comum por parte desses moradores. A ideia do artigo foi apenas descrever a forma como é possível a eles, com perspectivas e objetivos tão diferentes, alcançar objetivos, particulares ou coletivos, diante desses decretos. A pesquisa busca pensar como é possível aos moradores garantir objetivos na relação com essas intervenções que chegam às favelas já aprovadas em esferas superiores e que, por vezes, os trata como um todo igual e uniforme.

21 Mais discussões sobre a problematização do termo comunidade em Birman (2008).

Referências

- BIRMAN, Patrícia. (2008), “Favela é comunidade?”. Em: MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (org). Vida sob cerco: Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, pp. 99-114.
- BOSCHI, Renato Raul [e] VALLADARES, Lícia do Prado. (1982), “Movimentos associativos de camadas populares urbanas”. Em: BOSCHI, Renato Raul (org). Movimentos coletivos no Brasil urbano: Debates urbanos. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, nº 5, pp. 103-143.
- BURGOS, Marcelo Baumann. (2006), “Dos parques proletários ao Favela-Bairro: As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. Em: ZALUAR, Alba [e] ALVITO, Marcos (orgs). Um século de favela. Rio de Janeiro, Editora FGV, pp. 25-60.
- CARDOSO, Marcus. (2010), Como morre um projeto de policiamento comunitário: O caso do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Brasília, UnB.
- CASTRO, Paulo Rabello de. (2011), Galo cantou! A conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo. Rio de Janeiro, Record.
- ELIAS, Norbert [e] SCOTSON, John L. (2000), Os estabelecidos e os outsiders: Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- FERREIRA DOS SANTOS, Carlos Nelson. (1981), Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- FREIRE, Leticia de Luna. (2011), “Em nome da comunidade: O papel das associações de moradores no processo de implantação de uma política pública urbana em uma favela do Rio de Janeiro”. Em: CEFAÍ, Daniel; MELLO, Marco Antonio; MOTA, Fábio Reis [e] VEIGA, Felipe Berocan (orgs). Arenas públicas: Por uma etnografia da vida associativa. Niterói, Eduff, pp. 103-134.
- GLUCKMAN, Max. (1987 [1958]), Análise de uma situação social na Zululândia moderna. Em: FELDMAN-BIANCO (org). Antropologia das sociedades contemporâneas-método. São Paulo, Global, pp. 227-344.
- JACOBS, Jane. (2007 [1961]), Morte e vida de grandes cidades. São Paulo, Martins Fontes.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. (2010), “Afinal, qual é das UPPs?”. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles. Disponível (on-line) em: http://www.observatorio-dasmetropoles.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf
- MAGALHÃES, Alex Ferreira. (2010), O direito da favela no contexto pós-programa Favela-Bairro: Uma recolocação do debate a respeito do Direito de Pasárgada. Tese (doutorado), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur), Rio de Janeiro, UFRJ.
- MEDINA, Carlos Alberto de. (1964), A favela e o demagogo. Coleção Leituras do Povo, nº 3. São Paulo, Livraria Martins.
- MELLO, Marco Antonio da Silva; VOGEL, Arno [e] FERREIRA DOS SANTOS, Carlos Nelson (orgs). (1985), Quando a rua vira casa: A apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro. Rio de Janeiro/São Paulo, Finep/Ibam/Edições Projeto.
- MITCHELL, James Clyde. (1956), The Kalela Dance. Manchester, Manchester University/The Rhodes-Livingstone Institute.
- PERLMAN, Janice E. (2002), O mito da marginalidade: Favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PICCOLO, Fernanda Delvalhas. (2006), A gramática nativa: Reflexões sobre as categorias morro, rua. Comunidade e favela. Em: FRÚGOLI JR., Heitor; ANDRADE, Luciana Teixeira [e] PEIXOTO, Fernanda Arêas (orgs). As cidades e seus agentes: Práticas e representações. Belo Horizonte/São Paulo, PUC-Minas/Edusp.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. (1981), Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- SOARES GONÇALVES, Rafael. (2006), A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: Um breve olhar histórico. Journal des Anthropologues, nº 104-105.

TURNER, Victor. (1980), "Social Dramas and Stories about Them", *Critical Inquiry*, Vol. 7, nº1.

VALLADARES, Lícia do Prado. (2005), *A invenção da favela: Do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro, Editora FGV.

Textos de jornais e revistas

GOULART, Gustavo. (15/6/11), "Cinco unidades da PM vão atuar na ocupação da Mangueira". *O Globo*, Rio, p. 19.

DAFLON, Rogerio. (29/5/2011), "Cidade ganha 44 ex-favelas". *O Globo*, Rio, p.19.

ALVES, Maria Elisa. (9/5/12), "Vidigal terá hotel de charme 5 estrelas". *O Globo*, Rio, p. 18.

Mídia digital

BLOG UPP REPÓRTER. Disponível (on-line) em: http://upprj.com/wp/?page_id=591

G1/RJ. (30/6/2010), "Inaugurado elevador com mirante no Morro do Cantagalo". Disponível (on-line) em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/06/inaugurado-elevador-com-mirante-no-morro-do-cantagalo.html>

ODEBRECHT. "Complexo Rubem Braga facilita a locomoção dos moradores de comunidades cariocas". Disponível (on-line) em: <http://www.odebrecht.com/sala-imprensa/noticias/noticia-detalhes-81>

REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA. Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU). Disponível (on-line) em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?article-id=140043>

BLOG INSTITUTO ATLÂNTICO. Disponível (on-line) em: <http://iatlantico.blogspot.com/search/label/Favelas>

CANTAGALO PANORÂMICO. Disponível (on-line) em: <http://www.youtube.com/watch?v=3mqaW9TEfCo>

Documentos legislativos

DECRETO Nº 33.015, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2010. Disponível (on-line) em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/D33015M.pdf>

DECRETO Nº 33.866, DE 20 DE MAIO DE 2011. Disponível (on-line) em: <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/D33866M.pdf>

DECRETO Nº 33.684, DE 11 DE ABRIL DE 2011. Disponível (on-line) em: <http://ademi.webtexto.com.br/IMG/pdf/doc-1213.pdf>

Regularización urbanística y de tierras en una 'favela' de la ciudad de Río de Janeiro: Conflictos, percepciones y prácticas en juego en el proceso

El trabajo analiza la compleja trama articulada sobre las intervenciones públicas realizadas en el Complejo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. A partir del trabajo de campo, se pretende describir y analizar el proceso de reglamentación urbanística y de tierras en ese lugar y los conflictos decurrentes de él. En el momento en que ese proceso se hace público, se comienza la escalada de una crisis en esas favelas (villas), que deja al descubierto las alianzas y disputas que forman la dinámica establecida y cultivada por los habitantes. A partir de la manera como esos habitantes se articulan, se pretende pensar y discutir la dinámica organizacional más amplia de ese lugar.

Palabras clave: conflicto, organización socio-espacial, acción colectiva, favela, regularización urbanística y de tierras

JULIANA BLASI CUNHA (jblasicunha@usp.br) é doutoranda em antropologia social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS) da Universidade de São Paulo (USP, Brasil), pesquisadora do Grupo de Estudos de Antropologia da Cidade (Geac) do PPGAS/USP e do Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro) do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil). É mestre em ciências sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA) da Universidade Federal Fluminense (UFF, Rio de Janeiro, Brasil) e bacharel em ciências sociais pelo IFCS/UFRJ.