

O uso do solo urbano: históricas desigualdades, novas leis e algumas percepções de moradores da favela da Rocinha

The use of urban ground: historical inequalities, new laws and some perceptions by residents of favela da Rocinha

Ana Lúcia Gonçalves Maiolino ^I; Alessandra Moraes da Silva ^{II}; Daniela da Cunha e Souza ^{III}; Leonardo Henrique Cabral ^{IV}; Tânia Abreu da Silva Victor ^V

^I Professora Visitante do Instituto de Psicologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Coordenadora da Pesquisa "Espaço Urbano Contemporâneo e Subjetividade: um foco especial sobre as favelas do Rio de Janeiro", desenvolvida no âmbito do Prodoc/CAPES

^{II} Graduanda em Psicologia pelo Instituto de Psicologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; bolsista de Estágio Interno Complementar/ CETREINA /UERJ da pesquisa

^{III} Graduanda em Psicologia pelo Instituto de Psicologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; estagiária voluntária da pesquisa

^{IV} Graduando em Psicologia pelo Instituto de Psicologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; bolsista de Estágio Interno Complementar/CETREINA/UERJ da pesquisa

^V Graduanda em Psicologia pelo Instituto de Psicologia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; estagiária voluntária da pesquisa

[Endereço para correspondência](#)

RESUMO

Este trabalho aborda a interpelação exercida pelo espaço urbano nos processos de subjetivação do homem contemporâneo, com especial atenção a situações relacionadas ao direito e ao uso do solo. É realizado um breve histórico do conceito de "uso social do solo" no país, de políticas públicas que vêm sendo implantadas com vistas à produção de habitação popular e à regularização fundiária de favelas e apresentadas impressões de moradores da favela da Rocinha, localizada na cidade do Rio de Janeiro, em face deste processo, ora em andamento em algumas de suas áreas. Os relatos dos moradores foram obtidos a partir dos trabalhos de campo realizados no âmbito da pesquisa "Espaço Urbano Contemporâneo e Subjetividade: um foco especial sobre as favelas do Rio de Janeiro", sediada no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, da UERJ, com apoio financeiro Prodoc/CAPES.

Palavras-chave: Espaço urbano; Regularização fundiária; Desigualdade social, Subjetividade.

ABSTRACT

This work approaches the interpellation practiced by the urban space in the processes of subjective construction of the contemporary man, with special attention to situations related to rights to and use of ground. A short report is presented, comprehending the concepts of "social use of ground" in the country, public politics that have been introduced aiming at production of popular construction and agrarian regularization of the favelas, and of impressions from residents of favela da Rocinha - located in the city of Rio de Janeiro - in face of this process, currently ongoing in part of its area. The accounts of residents were obtained from fieldwork done in the scope of the research "Contemporary Urban Space and Subjectivity: a special focus on the favelas of Rio de Janeiro", held at the Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, of UERJ, with the financial support of Prodoc/CAPES.

Keywords: Urban space, Agrarian regularization, Social inequality, Subjectivity.

O uso social do solo no Brasil: contexto histórico

Na década de 50, mais precisamente em 1953, durante o III Congresso Brasileiro de Arquitetos, realizado na cidade de Belo Horizonte (MG), é votada, de forma pioneira no Brasil, a criação de um órgão federal especializado em "habitação e urbanismo". No entanto, é apenas nos anos 80 que a discussão sobre o uso social do solo urbano ganha relevância no cenário político nacional, através da atuação dos movimentos sociais e de entidades voltadas à questão da Reforma Urbana.

No final dos anos 60 e ao longo dos 70, as discussões sobre a "marginalidade" já ocupavam um grande espaço nos debates acadêmicos, especialmente no meio dos sociólogos, em função dos efeitos que resultavam do intenso processo de urbanização que ocorria em todo o mundo ocidental no pós-guerra e que, nos países subdesenvolvidos, caracterizava-se por um agravamento dramático de todo o quadro da habitação popular, marcado desde sempre pela precariedade.

Aníbal Quijano, em outubro de 1966, em uma discussão interna da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), circunscrevia de forma clara o termo "marginal" e sua vinculação à questão do crescimento acelerado e desigual das grandes cidades, ocorrido, sobretudo, a partir da década de 50.

A palavra [marginalidade] introduziu-se em nosso meio como referência a certos problemas surgidos no processo de urbanização posterior à Segunda Guerra Mundial, como consequência do estabelecimento de núcleos de populações recentes e de características *sub-standard* na periferia do corpo urbano tradicional da maior parte das cidades latino-americanas. [...] Como, precisamente, esses povoamentos se levantaram, em regra geral, nas bordas ou margens do corpo urbano tradicional das cidades, o mais fácil era denominá-los "bairros marginais" e seus habitantes, "populações marginais". [...] O problema que estes grupamentos encerravam se constituiu no problema das "populações marginais" (QUIJANO, 1978, p.18).

No entanto, já naquele momento, o autor percebia que as moradias precárias não se encontravam apenas nas áreas marginais. , mas que também se situavam em setores mais centrais e tradicionais das cidades, além de verificar que o que estava em curso não era simplesmente uma questão de precariedade de habitação, "mas [de] todo o conjunto de 'serviços comunais' (água, esgoto, luz elétrica, transportes) de certas áreas da cidade" (QUIJANO, 1978, p.19).

No que se refere ao Brasil, durante as décadas de 60 e 70, as discussões ficavam restritas a certos meios, em face do aparato repressor implantado pelos governos militares. O silêncio, no entanto, era acompanhado por grandes alterações no quadro da distribuição populacional por todo o território. Assim, se em 1950 tínhamos apenas 36,2% da população total do país morando em cidades, em 1960 este índice alcançava 44,7%, em 1970, 55,9%, e, em 1980, já éramos 67,6% de brasileiros habitando áreas urbanas, segundo dados dos Censos realizados pelo IBGE.

Há que se destacar, contudo, que não se tratava de um mero “enchimento” dos centros urbanos, mas de deslocamentos massivos de populações empobrecidas, oriundas do meio rural, com baixo grau de escolaridade e “destinadas” a exercerem as atividades mais desqualificadas e mal remuneradas nos centros urbanos aos quais afluíam. Nesse quadro, as favelas cresciam como principal local de acolhimento dos que conformavam esses grandes fluxos migratórios.

No que tange à infra-estrutura destas cidades, Bassul (2004) observa que este processo de urbanização acelerado ocorria em municípios completamente desparelhados, não havendo recursos financeiros, meios administrativos e instrumentos jurídicos, suficientes e adequados, para lidar com seus efeitos. Mais do que isso, o autor destaca que

[...] influenciado pelos setores dominantes na economia urbana, o aparelho estatal dirigiu seus escassos recursos para investimentos de interesse privado e adotou normas e padrões urbanísticos moldados pelos movimentos do capital imobiliário. Tanto quanto ocorria com a renda econômica nacional, a “renda” urbana concentrou-se. A cidade cindiu-se. [...] Voluntária ou involuntariamente, a gestão tecnocrática alimentou um processo caracterizado, de um lado, pela apropriação privada dos investimentos públicos e, de outro, pela segregação de grandes massas populacionais, em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos essenciais (BASSUL, 2004, p. 9-10).

No final dos anos 70, o processo de abertura política traz à cena os movimentos sociais urbanos e a própria reorganização da sociedade civil brasileira e, nesse contexto, os debates sobre as “exclusões sociais” (e não mais sobre a “marginalidade”, como característico até então) ganham força, avançando para além dos limites dos meios acadêmicos, e tendo como um de seus eixos temáticos a questão da habitação popular. Assim, movimentos sociais, juntamente com entidades representativas de categorias profissionais, sobretudo as dos “arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais, constituíram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições condignas de vida nas cidades brasileiras” (BASSUL, 2004, p.10).

Uma das frentes de luta do MNRU voltou-se à elaboração de propostas de normas jurídicas urbanas específicas e, com a Constituição de 1988, foi dado um grande passo no sentido de delimitar claramente a noção de uso social da terra. Neste sentido, Bassul (2004) analisa que

a despeito de um ambiente parlamentar majoritariamente refratário às proposições do MNRU — especialmente em relação às que buscavam conferir efetividade à função social da propriedade —, a Constituição de 1988, pela primeira vez na história do Brasil, incorporou dispositivos que fizeram migrar, do território patrimonialista do direito privado para o âmbito coletivo do direito público, as relações jurídicas pertinentes à propriedade urbana (p.10).

A nova Constituição, em seu artigo 30, inciso VIII, confere autonomia financeira aos municípios, atribuindo-lhes uma ampla gama de responsabilidades, dentre as quais se insere a promoção de “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, 1988).

Maiolino (2005, p. 107) destaca que, apesar destes avanços da nova Constituição, é significativo o fato de seu texto original,

no que se refere aos Direitos Sociais (art. 6º), os definir apenas como direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados – sem nenhuma menção ao direito à moradia. Apenas 12 anos depois, com a Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000, a moradia foi explicitada como direito social no Brasil.

O fato é que, apesar das mudanças trazidas pela nova Constituição, a implantação concreta dessa nova visada sobre o uso do solo urbano, conferindo-lhe uma função social, não se efetiva, ficando restrita a umas poucas iniciativas dos governos municipais. Era necessária uma lei federal que definisse diretrizes específicas para uma política urbana, o que só vem a ocorrer em 2001, com a promulgação da Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, complementada, no mesmo ano, pela Medida Provisória nº 2.220.

Assim, conforme destacado por Bassul (2004), foram necessários quase 50 anos para que a questão urbana, no Brasil, lograsse um marco legal específico e, naquele momento, o país já contava não mais com os 67,6% de população urbana de 1980 ou com os 75,6% verificados no início dos anos 90, mas com a realidade de que 81,3% de seus cidadãos moravam em cidades, conforme mapeado pelo Censo de 2000. Concomitantemente, no período, as favelas crescem e se consolidam, ampliando-se o preconceito e os estigmas direcionados a estes locais, agravados em face da presença do tráfico de drogas, a partir dos anos 80.

A história da própria Lei nº 10.257 também é representativa das dificuldades de mudanças em nossos códigos sociais que estabelecem o que é de fato considerado como parte integrante dos direitos dos cidadãos brasileiros, afinal, embora aprovada por unanimidade em 2001, a proposta inicial, apresentada ao Congresso Nacional em 1989, desencadeou reações acirradas dos setores vinculados ao capital imobiliário, passando doze longos anos em tramitação pelo Legislativo.

Bassul (2004) também destaca que o consenso e a conseqüente aprovação da Lei só puderam ser alcançados a partir de interesses distintos:

De um lado, para os defensores da reforma urbana, o Estatuto da Cidade representa uma nova ordem jurídico-urbanística, vinculada a princípios éticos de justiça social; de outro, para o capital imobiliário — historicamente hegemônico no processo de urbanização —, a lei aprovada significa, essencialmente, a oportunidade de inovadores e criativos proveitos (p. 6).

Uma visada específica sobre o Estatuto da Cidade, a Medida Provisória nº 2.220 e a questão fundiária nas últimas décadas

Conforme observado anteriormente, o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº 2.220, promulgadas em 2001, definem uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos que permitem avançar para além dos direitos firmados em termos patrimonialistas e individualistas – em vigor no país desde a aprovação do Código Civil brasileiro, em 1916.

A aplicação dessas leis ocorre mediante a introdução de dispositivos que atuam tanto no sentido de coibir a existência de terrenos subutilizados (através da regulamentação de sanções urbanísticas e tributárias a serem aplicadas aos proprietários de terrenos nestas condições), assim como na da utilização de instrumentos que permitem a Regularização Fundiária de áreas ocupadas irregularmente por população de baixa renda, como é o caso das favelas. Nesse caso, os instrumentos a serem utilizados são a Usucapião Coletiva e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, que se destinam à legalização de áreas privadas e públicas, respectivamente, consideradas de uso social.

Desta forma, como analisado por Betânia Alfonsin (2003):

[...] todos esses instrumentos trazem como pressuposto uma clara visão do direito de propriedade subordinado ao cumprimento de sua função social. O avanço é bastante grande, trazendo a regulação do direito de propriedade imobiliária urbana para o Direito Público, retirando-o em definitivo [...] das garras da visão liberal e individualista que situa o direito de propriedade como objeto do Direito privado (p.95).

No entanto, apesar de todo este avanço no campo legislativo e jurídico, consolidando dispositivos legais que se voltaram à garantia do uso social do solo urbano, ao longo desses últimos quase seis anos, muito pouco se caminhou em direção à produção de moradia popular, à reurbanização de áreas de favelas, bem como à regularização fundiária destas áreas. Da mesma forma, pouco a sociedade como um todo avançou no entendimento de que a moradia é um direito do cidadão e que a sua produção faz parte do conjunto de deveres do Estado.

Adauto Cardoso (2006), em análise que data do início do primeiro governo Lula (2003-2006), descreve o intrincado quadro institucional que cerca a questão da habitação popular nas últimas décadas. Analisando a política habitacional no Brasil desde os anos 60, observa que o modelo dessa política implantado a partir de 1967 pelo Banco Nacional da Habitação, “baseava-se em um conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante da política habitacional nos anos que se seguiram” (CARDOSO, 2006). Ainda segundo o autor, o encerramento “trágico” do BNH, em 1986, também deixou como herança concepções ainda hegemônicas, como a de que “os recursos do FGTS são as únicas fontes para o investimento habitacional, reiterando a dependência dos governos locais em relação à iniciativa do governo federal”. No que se refere às críticas da atuação do BNH, Cardoso destaca o fato de o Banco nunca ter tido capacidade de atender à população de mais baixa renda – faixa de 0 a 3 salários mínimos –, priorizando “o financiamento para as camadas de mais alta renda que se configuravam como demanda efetiva e que atraíam a preferência dos setores empresariais ligados à área” (CARDOSO, 2006).

Ainda segundo o autor, entre meados das décadas de 80 e 95, com a extinção do BNH, verificou-se uma fragmentação institucional, com perda de capacidade decisória e uma redução ainda maior de recursos para a área. O período foi marcado por uma sucessão de órgãos federais que assumiam a coordenação da área da habitação, sem que qualquer resultado efetivo tenha sido obtido:

Na verdade, na assim chamada Nova República, as áreas de habitação e desenvolvimento urbano percorreram uma longa *via-crucis* institucional. Até 1985, O BNH era da competência do Ministério do Interior. Em março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU [...]. Em 1986, com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal - CEF, a área da habitação permanece vinculada ao MDU, mas é gerida pela CEF que, por sua vez, não está concernida a este Ministério, mas ao Ministério da Fazenda. Em março de 87, o MDU é transformado em Ministério de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que acumula além das competências do antigo MDU, a gestão dos transportes urbanos e a incorporação da CEF. Em setembro de 1988, [...] cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES. [...] Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, sob a competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e a CEF passam para o Ministério da Fazenda (ARRETCHE, 1996, p. 81, apud CARDOSO, 2006).

Adauto Cardoso (2006) prossegue sua análise com dados dos governos de Itamar Franco (1992-95) e de Fernando Henrique Cardoso (1995-99 e 1999-2003), observando que, apesar das ações empreendidas naquele período, excetuando-se os financiamentos internacionais, como o programa Habitar-Brasil/BID, gerenciado pelo governo federal e que redistribuiu recursos a nível municipal, os empréstimos habitacionais estão [...] limitados à atuação do setor privado, através do Programa de Arrendamento Residencial, ou aos empréstimos

individuais, como o Programa Carta de Crédito. Em ambos os casos, não se atingiu o objetivo principal de atender às populações de menor renda.

Conforme assinalado anteriormente, o artigo foi escrito no início do governo Lula e Cardoso então ressaltava a necessidade de se instituir mecanismos de participação em vários níveis decisórios, como uma forma de “democratizar o processo e aumentar a transparência, permit[indo] ultrapassar as pressões clientelistas pela alocação dos recursos” (CARDOSO, 2006), que, segundo estimativas do autor, deveriam ser escassos nos próximos anos. Previsão infelizmente correta, uma vez que a questão da habitação popular continuou praticamente sem avanços significativos nos últimos quatro anos¹.

Se não quisermos ser de todo pessimistas, podemos apostar nas velhas retóricas e novas propostas governamentais do segundo mandato Lula, contidas no PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) 2007-2010, lançado em janeiro passado, com a finalidade de alavancar o desenvolvimento do país. Com base em artigo publicado pela Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República, na publicação eletrônica “Em Questão”, de 2 de fevereiro passado,

O Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)², ao introduzir o conceito de infra-estrutura social e urbana, vai permitir uma ampliação expressiva do acesso da população à moradia, luz elétrica e saneamento básico. Entre 2007 e 2010, para este eixo do programa, serão aplicados R\$ 170,8 bilhões, recursos públicos e privados que vão atender 22,5 milhões de domicílios – no caso do saneamento – e quatro milhões de famílias com habitação. A maior parte desses investimentos - R\$ 106,6 bilhões - irá para a construção de casas, compra de terrenos, reforma de imóveis, aquisição de material de construção e urbanização de favelas e assentamentos. Mais da metade desse valor – R\$ 55,9 bilhões – será destinado para famílias que recebem até cinco salários mínimos, faixa de renda na qual estão concentrados 93% do déficit habitacional do País, estimado em 7,9 milhões de moradias (BRASIL, 2007).

Cabe destacar desta retórica oficial que tudo funciona como se o “conceito de infra-estrutura social e urbana” estivesse sendo pioneiramente introduzido nas políticas públicas: praticamente uma “redescoberta” da função social da terra, já definida constitucionalmente há quase 20 anos.

Fora o PAC, as ações são de pequeno porte como as recentes (abril de 2007) liberações de verbas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), destinadas a “atender às obras contratadas no ano passado [...] [no valor de] R\$44,9 milhões para Habitação de Interesse Social e de R\$66,2 milhões para Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários” (MCIDADES, 2007-a).

Assim, no que tange à produção de moradias populares é evidente que os recursos federais até hoje vêm se mantendo incompatíveis e muito aquém de toda a demanda produzida ao longo das últimas décadas, o que resulta, necessariamente, no crescimento contínuo das favelas e dos loteamentos irregulares, praticamente únicas alternativas disponíveis ao contingente mais pobre da população, cada vez mais submetido às pressões do desemprego e alijado do mercado formal de trabalho.

Como agravante, as expectativas iniciais de que os municípios, juntamente com os governos estaduais e federais, deflagrassem processos de regularização fundiária em áreas consideradas de uso social não se concretizaram, observando-se uma inércia do poder público e uma desarticulação das diferentes instâncias governamentais, o que resulta, além do crescimento das favelas, na manutenção do *status* de ilegalidade dessas extensas regiões urbanas.

Na verdade, a implementação da regularização fundiária ainda é tão confusa que, após seis anos de aprovação do Estatuto da Cidade, ainda se encontra em trâmite no Senado Federal, após aprovação pela Câmara, o projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 335/06,

que fortalece os instrumentos de reconhecimento do direito de posse da população de baixa renda, tornando inequívoca sua aplicação sobre terras da União [...], [além de] estabelecer que instrumentos como a concessão especial e a concessão do direito real de uso, entre outros, passam a ser aceitos como garantia real em financiamentos habitacionais (MCIDADES, 2007-b).

Cabe observar que a transcrição desses longos trechos do trabalho de Cardoso (2006) e de notícias oficiais não se justifica apenas pela possibilidade de condensar informações sobre as últimas décadas, mas, sobretudo, por desejarmos evidenciar o grau de desarticulação das políticas habitacionais, que obviamente sofreram e continuam sofrendo com descontinuidades e indefinições em meio a uma situação institucional instável e emperrada.

Mais do que isso, é preciso destacar os reflexos que estes “descaminhos” têm sobre toda a população de baixa renda que se vê à mercê da ausência de políticas públicas consistentes e contínuas – um quadro que, de certo, resulta na reprodução de dificuldades, no endurecimento das condições de vida nos centros urbanos e na dependência da capacidade de buscar soluções particulares, apoiadas em redes familiares e de amizade. Como bem definido, em novembro de 2006, por um de nossos entrevistados na favela da Rocinha,

A salvação da gente é a favela mesmo. [...] Cidade grande, pra quem sabe viver [é] muito bom, entendeu? Pra quem não sabe... é triste, é um lugar cruel, é um lugar ingrato, sabe? A pessoa vem do Nordeste pra cá, se não tiver o apoio de um parente, vai virar mendigo, vai pra debaixo do viaduto [...] o Rio de Janeiro é ingrato, rapá³.

O caso da cidade do Rio de Janeiro

Na cidade do Rio de Janeiro, no início do primeiro governo César Maia (1993-1996), foi criado o Grupo de Estudos de Assentamentos Populares (GEAP), que reunia secretarias e empresas municipais que vinham tendo participação na implantação de políticas habitacionais em favelas nos governos anteriores. Como resultado, esse grupo entregou ao Prefeito o documento “Diretrizes da Política Habitacional”, definindo seis programas habitacionais a serem implementados, dentre os quais se incluía o Programa Favela-Bairro.

Conforme mencionado por Burgos (1999, p. 49), o Favela-Bairro (segundo a definição do GEAP) teria por objetivo “construir ou complementar a estrutura urbana principal (saneamento e democratização de acessos) e oferecer as condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade”, definindo-se como um programa voltado para a recuperação das áreas e equipamentos públicos, mas intervindo o mínimo possível nos domicílios.

Anos mais tarde, sob o impacto dos movimentos que geraram a aprovação do Estatuto da Cidade, o Programa definiu objetivos complementares, passando a incluir o Programa de Regulamentação Fundiária, que seria implantado nas favelas onde atuasse ao final da execução das obras.

Este Programa, a partir de 2006, encontra-se praticamente paralisado em função de falta de recursos. O financiamento da Fase 3 do Programa, com orçamento da ordem de US\$400 milhões, vem sendo negociado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) desde 2005, sem que até o momento tenha havido qualquer solução. No que tange especificamente à questão da regularização fundiária, até o momento, foi apenas promovida a titularização das residências da favela Quinta do Caju, primeira comunidade, em terras da União, a ser reconhecida como parte integrante de um bairro formal e onde “843 famílias estão recebendo os títulos de propriedade”, conforme informações da Secretaria Municipal de Habitação (SMH, 2007).

Fora do âmbito de ações do governo municipal, foi recentemente iniciado o processo de Regularização Fundiária em alguns bairros da Rocinha, uma das maiores favelas cariocas, que conta com cerca de 50 mil habitantes, segundo dados do Censo 2000 (IBGE), embora outras estimativas indiquem uma população de mais de 120mil habitantes:

O projeto recebe verba de duas iniciativas: do Programa Papel Passado, do Ministério das Cidades, e do Segurança Cidadã, executado pela SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública, ligada ao Ministério da Justiça) em parceria com o PNUD. O primeiro foi implantado em 2003, atua em quatro bairros da Rocinha (Barcelos, Vila Verde, Vila Laboriaux e Vila Cruzado) (MCIDADES, 2007-c).

Em 2006, o processo foi deflagrado no bairro Laboriaux, através de uma ação coordenada pela Fundação Bento Rubião, com verba federal, tendo-se, naquele ano, realizado a primeira etapa dos trabalhos, que constava do levantamento cadastral dos moradores e topográfico da área. Ao longo deste processo, também foram realizadas reuniões com a comunidade, com o objetivo de esclarecer o Projeto que se implantava, seus objetivos e o que seria demandado dos moradores nos próximos meses.

A pesquisa em curso na Rocinha e alguns de seus resultados parciais

A pesquisa “Espaço Urbano Contemporâneo e Subjetividade: um foco especial sobre as favelas cariocas”, em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – PPGPS/UERJ, através de auxílio financeiro Prodoc/CAPES, neste momento, vem centrando o foco exatamente no Laboriaux, uma das áreas da favela da Rocinha onde é prevista a regularização fundiária.

A ocupação mais intensa desta região da favela é iniciada em 1982, a partir da relocação efetuada pela Prefeitura de 76 famílias da área denominada por “Valão”, no Campo Esperança (parte baixa da favela), para esta parte mais alta, de difícil acesso na época e até então pouquíssimo habitada. A ocupação no Laboriaux cresce rapidamente a partir deste momento e, atualmente, estima-se que já sejam mais de 800 imóveis construídos na área.

Desde junho de 2006, a equipe de pesquisa vem executando trabalhos de campo nesta área, através da realização de entrevistas semi-estruturadas com moradores locais, visando reconhecer percepções, sentimentos e ações, em relação às suas vidas na favela e, em particular, em face da possibilidade de regularizar a posse de suas casas.

Para tanto, interessa-nos verificar como conheceram e se fixaram na Rocinha; como apreendem a favela e o Rio de Janeiro como um todo; sua circulação pela cidade; suas vivências cotidianas frente à ilegalidade; suas desconfianças ou apostas em relação ao poder público; seu interesse ou indiferença em relação às ações que vêm sendo deflagradas; suas expectativas e eventuais mudanças na relação estabelecida com o lugar, a partir da possibilidade de regularização.

A pesquisa encontra-se em andamento e, até o momento (início de abril de 2007), foram realizadas trinta e cinco entrevistas, tendo-se utilizado, para a elaboração deste trabalho, cerca de vinte já transcritas e analisadas. Os relatos obtidos são muito diferenciados, mas partilhamos da perspectiva de Bourdieu (1998) de que é “[...] através dos relatos das dificuldades mais ‘pessoais’, das tensões e das contradições aparentemente mais estritamente subjetivas, [que] se exprimem as estruturas mais profundas do mundo social e suas contradições” (p. 591).

A maior parte dos entrevistados é formada por migrantes e seus descendentes, muitos do Nordeste, com ocupações vinculadas aos setores da construção civil, do comércio e da prestação de serviços, sobretudo à classe média abastada da Zona Sul, onde trabalham como

garçons, caixas de supermercado, empregadas domésticas, costureiras, porteiros, faxineiros, biscateiros – a maioria sem vínculo formal de trabalho. Há também aqueles que passaram a ganhar a vida no próprio mercado da Rocinha, como donos ou empregados de comércios locais ou através da renda de aluguéis de cômodos - em geral, extensões de suas próprias casas.

Um grande número de entrevistados (mas não todos, certamente) demonstra gostar de morar na favela, alguns indicando preferir enfaticamente a Rocinha a outros bairros do Rio de Janeiro.

Não, eu não gostaria [de sair da Rocinha]. Eu só iria se fosse o último caso, né [...]. Eu não gostaria de sair da Rocinha pra outro lugar de jeito nenhum, porque eu gosto muito daqui da Rocinha [...] as minhas irmãs mora lá pra Caxias e sempre fala, quando às vezes tá assim meio perigoso: 'vende tua casa vem morar aqui', mas eu não gosto. Eu gosto aqui da Rocinha. Eu não vou vender a minha casa. (Maria A)

O Laboriaux, sobretudo, mostra-se como “um lugar calmo”. Em relação a outras favelas no Rio de Janeiro, sobretudo às da Baixada Fluminense, a percepção mais geral é de que a Rocinha é dos lugares menos violentos e esse é um recorrente argumento para gostarem do local.

Ah, com relação à Rocinha toda, o Laboriaux é um dos lugares melhores que tem na Rocinha[...]. Tanto que as casas são muito mais valorizadas aqui em cima e muita gente procura sair de lá de baixo. [...] Aqui é a maior tranquilidade, sempre foi assim, desde quando viemos pra cá. (José A)

Ah, eu gosto daqui. É o lugar da Rocinha mais calmo pra se morar é esse aqui [o Laboriaux]i. Porque aqui não tem bagunça, não tem esse negócio de... [...] Você chega aqui de noite, deita, dorme, esquece (risos). [...] Eu acho que [saio] daqui só pra minha terra. [...] Porque o pobre não pode morar em outro lugar se não for favela né, e essas outras favelas é pior do que a Rocinha. Porque essas favelas pr'aí pra Baixada você entra, você não volta e aqui na Rocinha não tem isso. (Maria B)

Outro argumento é que, mesmo com tráfico, há uma relativa segurança dos moradores, o que não é comum na cidade.

Gosto da Rocinha, entendeu? Chego a qualquer hora da noite, da madrugada, do dia, ninguém mexe com ninguém, entendeu? Existe alguma coisa entre eles, entendeu? Mas com a gente, respeita. A gente é respeitado, sabe? Por isso pode ficar à vontade. Eu fui na minha terra e passei lá 17 dias... [...] Você vê essa janela, não tem segurança nenhuma. Eu deixei do jeitinho que tá aqui. Essa tevezona aí.. é som e tudo. (José B)

Assim, a violência resultante da presença do tráfico de drogas existente na favela – censurada, sugerida, mencionada indiretamente ou explicitada nas falas – é um dado concreto, mas a noção de que “violento é o Rio” ou que “violência tem em qualquer lugar” é também muito forte.

[A Rocinha] é um lugar bom de se morar, apesar das bagunças que tem, mas é um local bom de morar, viu? [...] Sempre tem uma coisa pior, né? Essas coisas não é bom nem a gente falar, né? [...] Tem violência, né? Mas todo lugar tem. Qualquer lugar que você tiver, você tem que correr com a violência (José C).

[...] o Rio de Janeiro tá se tornando uma cidade violenta. [...] Eu fico pasmo com esses assaltos que andam ocorrendo. Copacabana, que deveria ser ..., né? Às vezes a gente fala da Rocinha, mas na Rocinha não tem um... aquele policiamento ostensivo. Não existe. Mas nos outros bairros, você vê, tem um policiamento. Segundo consta, eles dão um policiamento ostensivo” (José A).

Desta forma, o que temos observado até o momento é que, apesar de enfoques e motivações diferenciados, os moradores estabeleceram vínculos com o lugar e, preponderantemente, não

demonstram querer sair da Rocinha, identificando diversos aspectos positivos em sua permanência no local – além dos argumentos citados, também destacamos as avaliações positivas no que tange à localização da favela, próxima ao Miguel Couto (um grande hospital municipal) e a escolas, a facilidade de acesso aos locais de trabalho e o fato de dispor de um bom comércio e de opções de lazer muito baratas ou mesmo gratuitas.

No entanto, mesmo tendo como pano de fundo essa avaliação positiva do lugar, o interesse pela regularização fundiária da área nos parece muito pouco significativa. Em raríssimos casos verificamos entusiasmo em suas falas; a desinformação é grande (apesar das reuniões e mobilização local realizadas como parte do escopo de trabalhos realizados pela Fundação Bento Rubião) e o que mais transparece é uma grande desconfiança em relação ao poder público, sem dúvida historicamente muito bem consolidada.

Por exemplo, à pergunta se acreditavam que o projeto de Regularização Fundiária no local chegaria ao fim, ouvimos respostas contundentes, que apontam para a existência de projetos anteriores inacabados ou apenas anunciados e nunca deflagrados:

Não [acredito]. Não por não acreditar, mas tudo que começa não termina. Como nada aqui vai até o final... Então chega um tempo que você já descreditou de tudo. Então fica naquela: se terminar bem se não terminar... pra mim... [...] Eu não me engajei nunca em nada. Nem nunca vou me engajar. Aqui você vê vários projetos, é obra, é isso, é aquilo. A comunidade se junta: 'e vamos fazer isso' e nada dá certo. Vai até a metade, na metade pára. Eu não conto com ninguém pra nada. É isso (Maria C).

[...] já não é a primeira vez. Não é. Sabe, o Brizola já teve aqui e já iniciou isso. O Moreira Franco já veio aqui e fez um estardalhaço danado, saiu na Globo, saiu no jornal escrito, no jornal falado, no rádio, tudo, e falou, prometeu e não aconteceu. Sabe, o Lula também já tinha vindo aqui e prometido e também não aconteceu. César Maia na outra vez que ele foi [prefeito] também veio aqui, prometeu e não aconteceu. Então, vamos... vamos ver no que vai acontecer. Todo mundo tá, até assim, levando os documentos, mas, meio descrente (Maria D).

Um outro aspecto que ganha relevância é a descrença nas leis, a certeza que elas são aplicadas apenas quando são do interesse dos mais poderosos e até mesmo que podem ser alteradas em caso de conflitos de interesses – a favela é “uma outra cidade, um outro Estado”, como definido por um de nossos entrevistados.

Não [creio que a regularização fundiária vá chegar ao final]. Porque não vejo tão cedo a lei do governo chegar. Sabe? Esses lugares assim... a lei é diferente, né? [...] Pra mim parece bom [regularizar], faz toda uma escritura de uma casa, entendeu? Concordo, mas aqui é outro Estado, é outra cidade. (José D)

De vez em quando, todos os anos tem aí um negócio de “vai sair”[...] Eu vou lhe dizer uma coisa: o medo que eu tenho é porque a gente, o pobre... tem muita lei... O Brasil, ele tem muita lei, mas quando tem uma lei que protege, aí tem outra que derruba. Eles criam uma lei mais forte e derruba, né? Então o meu medo é esse: hoje a gente tem uma lei que protege a gente, dá um direito de a gente não ter prejuízo total, mas sei lá, todo tempo... quando a gente pensa que não...tem outra lei mais forte que já bota abaixo [...] que já não vale mais, pronto. Aí meu medo que eu tenho só é isso, do contrário não (José E).

Desconfia-se, mas ainda se gasta energia em mais uma aposta e a regularização é vista como uma possibilidade de investir na casa com mais segurança. Afinal, apesar de a remoção para outro lugar não ter aparecido no rol de suas preocupações, há sempre um receio de que esse fantasma possa se concretizar.

[Com a regularização] vou reformar ela todinha, vou botar mais reforço e fazer o recuo como eu tenho vontade. [...] Essa legalização, dá segurança, dá uma firmeza, dá confirmação que a gente pode investir. Eu acho que muita gente aí... [...] que faz com sacrifício, tem medo, tem medo de perder, porque de vez em quando passa na televisão aí ó, e a gente fica com esse

cuidado. [...] Aí eu acho que se legalizar, que a gente possa ir na Caixa... [...] Eu acho que quando a gente não tem dúvida, a gente age com fé e coragem (José E).

Considerações Finais

Nessas breves considerações finais, gostaríamos de destacar alguns pontos sobre o que foi abordado e levantar certos questionamentos que extrapolam as pretensões deste trabalho, mas que nos parecem importantes.

Um primeiro ponto refere-se à evidente dificuldade de mobilização demonstrada pela população entrevistada na Rocinha, mesmo em torno de questões de seu maior interesse. Tentando entender este fato, chamou nossa atenção a desconfiança geral em relação ao poder público, que emergia dos depoimentos da maior parte dos entrevistados. Desconfiança que nos pareceu funcionar como um mecanismo de autodefesa - prevenindo-os contra uma nova grande decepção -, o que é muito significativo em face de uma história de políticas públicas marcada por tantas promessas e tão poucas realizações. Complementando este quadro, ganhava relevância a repetida expressão de que não eram cidadãos como "os outros" e de que as leis poderiam ser revogadas ou não postas em prática em função de interesses mais poderosos. Assim, dentro deste quadro, o que de fato pudemos constatar foram sentimentos e posturas pouco implicadas com as ações desencadeadas na área, desatentas com as informações recebidas, "desinvestidas" afetivamente, apesar de os benefícios da regularização parecerem claros para a grande maioria. Vingava, sobretudo, um acreditar desconfiando ou uma desconfiança que ainda guardava uma ponta de esperança.

No entanto, tendo que sobreviver com o pouco que a sociedade lhes reserva, marcados pelo estigma de "favelados" e habitando uma região "perigosa", segundo o imaginário carioca, depreendemos de suas falas posturas e percepções muito distantes da imagem do carente, do "à margem". Ao contrário, ouvimos histórias que surpreenderam por uma lógica que nos parecia inusitada, pelas "saídas" de quem aprendeu a conviver com a pobreza, a falta de oportunidades e a ilegalidade e que tiravam partido dessa realidade. Histórias que sacudiam as versões oficiais dos fatos, as certezas pretensamente consolidadas pelos gestores das políticas e a "moral" dominante.

Uma frase comum no meio de quem lida com planejamento urbano é que a regularização fundiária não é questão para o morador da favela. Pois bem, acreditamos que, posta desta forma, a afirmação é no mínimo incompleta e induz a um erro de interpretação como se, para a população das favelas, não fizesse diferença legalizar ou não o local e a moradia. O que vimos em nossa pesquisa de campo foi algo de uma outra ordem. Diferença faz sim, mas há que se ser realista para continuar vivendo, investindo nos filhos, nos amores, na batalha pelo trabalho incerto e precário e na possibilidade de ser feliz apesar dos pesares. Acreditar e se envolver em mais um "pacote" governamental é caminhar, muito provavelmente, em direção a uma nova desilusão e isso lhes é conhecido há gerações, pelas histórias vividas ou ouvidas dos mais velhos.

Sem dúvida, estamos no terreno dos individualismos, da supervalorização da vida privada e de um esvaziamento do espaço público de atuação, mas isso difere do restante da sociedade? Talvez esses indivíduos tenham outras formas de vivenciar o que é público. Talvez não. Não nos propusemos a analisar suas formas de representação política ou suas vivências comunitárias. De todo modo, mais indignadas, ingênuas ou cínicas, suas falas transbordam um saber de si, de sua posição na sociedade, das desigualdades sociais a que estão submetidos e de uma clara intenção de sobreviver nesse "Rio ingrato", cenário de suas vidas.

Encerrando este trabalho, gostaríamos de contar um fragmento da história de Maria D, uma mulher de 40 anos, que vive com a filha de 5 e a mãe, muito doente e idosa, com 82 anos. Maria trabalhava como secretária em um consultório de psicólogas, mas depois do nascimento da filha parou de trabalhar fora. Um mês antes do nascimento da filha o pai faleceu e a mãe

caiu doente. Separada do marido, ainda durante a gravidez, tentou colocar uma pessoa para tomar conta da filha e da mãe, mas não deu certo. Se pagasse duas pessoas para este serviço gastaria quase todo o salário. Sem parentes que a ajudassem, a saída que encontrou foi “repartir a casa e fazer dois quitinetes”. Um pouco depois, na área livre, construiu outros três. As obras foram realizadas com o que recebeu da rescisão trabalhista e de atrasados acumulados da pensão a que a mãe tinha direito. Hoje vive destes aluguéis (que variam de 120 a 180 reais mensais, cada) e da pensão (em torno de 700 reais) que o pai deixou para a mãe. Segundo suas palavras, dessa forma, ela consegue ir administrando a vida.

Sua sobrevivência assenta-se, portanto, na ilegalidade. Construções ilegais, aluguéis ilegais. Maria é uma pessoa muito articulada. Sua fala é clara, encadeada, sem erros. Seguramente poderia estar inserida no mercado de trabalho e afirma que gostaria de estar trabalhando. Mas, nesse momento, onde colocar a mãe e a filha o dia todo? A favela e suas opções próprias de ganhos lhes aparecem como única alternativa. Está posto. Na ausência de um Estado que assegure uma assistência na velhice e uma educação integral a todas as mães que necessitam trabalhar, dá-se um jeito – ilegal que seja. Mas, como transcorrerá a legalização de sua casa e de tantas outras na mesma situação? O que é justo ou injusto nesses casos? Por quais caminhos a Justiça deliberará sobre tais questões?

As discussões que cercam a regularização fundiária de áreas de favelas não são obviamente simples. Como advertia Martim Smolka, no Seminário Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, realizado em 2003 pelo Ministério das Cidades, “os programas de regularização fundiária não são neutros em relação ao processo de expansão da informalidade” e a regularização pode ser tanto solução quanto vir a fazer parte do problema. Para o autor, dentre outros aspectos, não há garantia de que as áreas regularizadas venham a se libertar dos estigmas a elas atrelados e, por outro lado, também não é possível afirmar que vá ocorrer uma contenção de novas ocupações. Contudo, apesar destes riscos, Smolka (2003) afirmava que “não regularizar simplesmente não é uma opção política e, sobretudo, humanitária”, observando a importância de se conhecer e discutir os efeitos da regularização, um tema ainda muito pouco estudado.

A nós psicólogos, cabe ao menos poder recontar esses fragmentos de histórias, suportando a dissonância dos relatos, as soluções pouco ortodoxas, a multiplicidade das situações observadas, expressões claras das próprias contradições e impasses de nossa sociedade.

Referências Bibliográficas

- ALFONSIN, B. O significado do Estatuto da Cidade para a Regularização Fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, L.C.Q.; CARDOSO, A. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan / FASE, 2003. p. 93– 102.
- ARRETCHE, M. Descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? **Espaço e Debates**, v.16, n. 39, 1996, p. 75-86, apud CARDOSO, A Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. Disponível em: <<http://www.ippur.ufrj.br/observatoriodasmetrolopoles>>. Acesso em: 30 jul. 2006.
- BASSUL, J.R. **Estatuto da cidade: quem ganhou? quem perdeu?** 2004. 215 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília.
- BOURDIEU, P. As contradições da herança. In: BOURDIEU, P. (Org.) **A miséria do mundo**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 587-593.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2003.

_____. **Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em: 10 nov. 2003.

_____. **Medida Provisória nº 2220, de 4 de setembro de 2001**. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o par. 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislação>>. Acesso em: 10 nov. 2003.

_____. PAC: Infra-estrutura social e urbana terá R\$ 170,8 bilhões em quatro anos. **Em Questão**, Brasília, n. 476, 2 fev. 2007. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/em_questao/.questao/eq476>. Acesso em 20 mar. 2007.

BURGOS, M.B. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. (Org.). **Um século de favela**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 25-60.

CARDOSO, A. **Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**. Disponível em: <<http://www.ippur.ufrj.br/observatoriodasmetrolopoles>>. Acesso em: 30 jul. 2006.

MAIOLINO, A.L.G. **Espaço urbano e subjetividade: um foco especial sobre a favela do Canal das Tachas**. 385p. Tese (Doutorado em Psicologia Social) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MCIDADES - MINISTÉRIO DAS CIDADES/GOVERNO FEDERAL. **FNHIS liberou R\$ 110 milhões para moradia popular em 2006**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br.html>>. Acesso em: 10 abr. 2007-a.

MCIDADES - MINISTÉRIO DAS CIDADES/GOVERNO FEDERAL. **MP assegura posse e direito à moradia**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br.html>>. Acesso em: 10 abr. 2007-b.

MCIDADES - MINISTÉRIO DAS CIDADES/GOVERNO FEDERAL. **Rede de Regularização Fundiária na Rocinha e Vidigal**. Disponível em: <<http://listas.cidades.gov.br/pipermail/rederegularizacao/2006-october/000389.html>>. Acesso em: 27 mar. 2007-c.

PROURB/FAU/UFRJ. **O Programa Favela-Bairro**. Disponível em: <<http://www.fau.ufrj.br/prourb/cidades/favela/progfavbt.html>>. Acesso em: 27 mar. 2007.

QUIJANO, A. Notas sobre o conceito de marginalidade. In: PEREIRA, Luiz (Org.). **Populações marginais**. São Paulo: Duas Cidades, 1978. p.10 - 71.

SMH - SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. **Regularização Fundiária**. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/habitat/regfund.htm>>. Acesso em: 27 mar. 2007.

SMOLKA, M. Aspectos socioeconômicos da produção informal do espaço urbano e dos programas de regularização. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL, jul.2003, Brasília, Ministério das Cidades. **Anais...** Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/cidades_secretaria_programas_urbanos_experiencia.htm>. Acesso em: 23 out. 2003.

Endereço para correspondência

E-mail : anamaiolino@superig.com.br; alessandramoraes01@gmail.com;
danyoga@oi.com.br; leohcabral@gmail.com; taniavictor@click21.com.br

Recebido em: 10/04/2007

Aceito para publicação em: 10/07/2007

Notas

¹ Há que se destacar a falta de transparência atual quanto às informações do próprio governo federal sobre os gastos efetivamente realizados na área de habitação e infra-estrutura urbana nos últimos anos. Um dos exemplos: a página do Ministério das Cidades apresenta apenas um balanço de gastos até julho de 2005, havendo somente informações esparsas e não consolidadas do que ocorreu nos quase dois últimos anos de governo.

² O PAC 2007-2010 foi anunciado em janeiro de 2007, como a grande iniciativa para alavancar o desenvolvimento do país, havendo previsão de investimentos da ordem de R\$15,8 bilhões para este ano. A execução do Programa encontra-se, no entanto, travada em grande parte pela necessidade de aprovação de uma emenda constitucional na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – que elevará os recursos do PPI (Projeto-Piloto de Investimentos) de R\$4,6 bilhões para R\$ 11,3 bilhões.

³ Todas as citações de trechos de entrevistas com moradores encontram-se em itálico. Neste trabalho, a identificação dos entrevistados foi omitida e os nomes são fictícios. Observa-se, no entanto, que todas as entrevistas citadas foram realizadas no período entre junho de 2006 e março de 2007, com antigos moradores do bairro Laboriaux, da favela da Rocinha. As entrevistas foram gravadas com a autorização dos entrevistados, transcritas na íntegra e apenas após a permissão dos entrevistados seus nomes serão mencionados. Essa fase de retorno aos entrevistados ainda não foi iniciada.