

## **MARGENS DA CIDADE: RIO DE JANEIRO, UMA CIDADE DE TODOS?**

Maria Clara Dias\*

**RESUMO:** Neste artigo, pretendo apresentar duas tentativas de inclusão social que, embora bastante distintas, a primeira encabeçada pelo Estado e a segunda pela sociedade civil, partilham um mesmo denominador comum, a saber, a percepção da inclusão social como um processo de resgate do indivíduo pelas malhas do Estado, o que envolve os benefícios concedidos ao cidadão e os deveres inerentes aos mesmos, mas também o controle por parte do Estado. Em contrapartida, pretendo defender a tese de que uma concepção mais abrangente do que seja incluir, sob o ponto de vista moral, deve levar em conta as demandas específicas de cada grupo ou indivíduo, para além ou aquém de seu reconhecimento enquanto cidadão de um Estado nacional.

**PALAVRAS CHAVE:** inclusão social, Rio de Janeiro, justiça e reconhecimento

**ABSTRACT:** In this article I intend to present two attempts at social inclusion, which, although very different from each other, the former developed by the State and the latter by the civil society, share the same common denominator, namely, the perception of social inclusion as a process of rescuing individuals through the State's network, which involves the benefits and duties granted to citizens, but also control by the State. On the other hand, I intend to defend the theses that a broader conception of what it means inclusion, on the moral point of view, must take into consideration the specific demands of each group or individual, beyond or bellow one's recognition as a citizen of a National State.

**KEYWORDS:** social inclusion, Rio de Janeiro, justice and recognition

---

\* Professora Associada da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenadora do Núcleo de Inclusão Social e Vice presidente da Sociedade de Bioética do Estado do Rio de Janeiro.

## **INTRODUÇÃO**

A população do Rio de Janeiro tem vivenciado, nos últimos dois anos, diversas tentativas governamentais e não-governamentais de gerenciar a desigualdade social entre o cidadão comum, às vezes designado como a população do asfalto e o morador das favelas. O discurso corrente apela para uma necessária diminuição da desigualdade sócio-econômica e uma maior integração de uma enorme população que vive às margens das políticas governamentais, do fórum de deliberação democrático e de quase tudo que integra a chamada estrutura básica da sociedade, tal como o sistema de saúde, educação, as formas jurídicas etc. Estar à margem, nestes casos, significa não apenas estar vulnerável, em quase todos os aspectos da vida, por não gozar da proteção do Estado e das instituições que compõem a sociedade civil, mas também de ser um potencial foco de desequilíbrio e quebra da harmonia social, ameaçando assim, *o modos viventes* do cidadão comum. O discurso da inclusão, neste contexto, reclama igualdade perante as formas jurídicas, fazendo de cada indivíduo um cidadão brasileiro com direitos *prima facie* iguais, e proclama uma necessária sujeição à ordem social vigente em nome da paz e da segurança da totalidade da sociedade civil.

Neste artigo, pretendo apresentar duas tentativas de inclusão que, embora bastante distintas, a primeira encabeçada pelo Estado e a segunda pela sociedade civil, partilham um mesmo denominador comum, a saber, a percepção da inclusão social como um processo de resgate do indivíduo pelas malhas do estado, o que envolve os benefícios concedidos ao cidadão e os deveres inerentes aos mesmos, mas também o controle por parte do Estado. Em contrapartida, pretendo defender a tese de que uma concepção mais abrangente do que seja incluir, sob o ponto de vista moral, deve levar em conta as demandas específicas de cada grupo ou indivíduo, para além ou aquém de seu reconhecimento enquanto cidadão de um estado nacional.

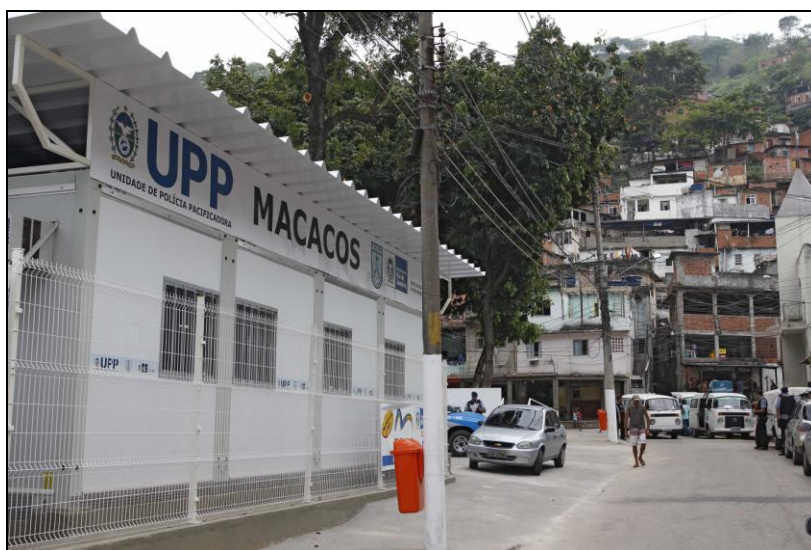
### **I. AS UPPS**

A chamada Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) é introduzida, no final de 2008, como um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que viria promover a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. Tratava-se, portanto, de uma tentativa de garantir a segurança e transformar positivamente a percepção social do Estado, garantindo credibilidade às instituições que o representam no corpo das comunidades carentes. A

polícia, até então percebida como o poder opressor e estranho ao corpo social das favelas, deveria agora ser vista como uma aliada na luta contra o crime organizado. Tendo como ponto de partida a recuperação de territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos, policiais comprometidos com o tráfico, a implantação das primeiras UPPs tinha como bandeira levar segurança e cidadania aos moradores das comunidades, garantindo não apenas, portanto, o policiamento dos morros, mas uma ordenação social e serviços básicos de assistência até então inexistentes ou garantidos apenas pelos próprios traficantes.



Retirado do site do Governo de Rio de Janeiro: [http://www.imprensa.rj.gov.br/scssiteimprensa/busca\\_foto.asp?PC=UPP](http://www.imprensa.rj.gov.br/scssiteimprensa/busca_foto.asp?PC=UPP) Evento: Fórum UPP Social Macacos Foto: 1\_02122010macacos\_04.jpg Fotógrafo: Marcelo Horn Data cadastrada: 02/12/2010 Secretaria: Segurança Categoria: Secretaria de Segurança Descrição: UPP Morro dos Macacos.



Retirado do site do Governo de Rio de Janeiro: [http://urutau.proderj.rj.gov.br/imprensa\\_imagens/EditaImprensa/fotos/1\\_02122010macacos\\_03.jpg](http://urutau.proderj.rj.gov.br/imprensa_imagens/EditaImprensa/fotos/1_02122010macacos_03.jpg)

Evento: Fórum UPP Social Macacos Foto: 1\_02122010macacos\_04.jpg Fotógrafo: Marcelo Horn  
Data cadastrada: 02/12/2010 Secretaria: Segurança Categoria: Secretaria de Segurança Descrição:  
UPP Morro dos Macacos.



Retirado do site do Governo de Rio de Janeiro:  
[http://urutau.proderj.rj.gov.br/imprensa\\_imagens/EditaImprensa/fotos/1\\_02122010macacos\\_05.jpg](http://urutau.proderj.rj.gov.br/imprensa_imagens/EditaImprensa/fotos/1_02122010macacos_05.jpg)  
Evento: Fórum UPP Social Macacos Foto: 1\_02122010macacos\_05.jpg Fotógrafo: Marcelo Horn  
Data cadastrada: 02/12/2010 Secretaria: Segurança Categoria: Secretaria de Segurança Descrição:  
UPP Morro dos Macacos

As UPPs representam, de acordo com a opinião da polícia e dos representantes do Estado, uma importante ‘arma’ do Governo do Estado do Rio e da Secretaria de Segurança para recuperar territórios perdidos para o tráfico e levar a inclusão social à parcela mais carente da população. Segundo o informe oficial, hoje, cerca de 200 mil pessoas estariam sendo beneficiadas pelas unidades pacificadoras.<sup>1</sup>

Criadas pela atual gestão da secretaria de Estado de Segurança, as UPPs trabalham com os princípios da Polícia Comunitária. A Polícia Comunitária é um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. Mais uma vez, segundo o site oficial, o governo do Rio estaria investindo R\$ 15 milhões na qualificação da Academia da Polícia para que, até 2016, sejam formados cerca de 60 mil policiais no Estado.

A primeira unidade foi instalada no Morro Santa Marta, em Botafogo, em 19 de dezembro de 2008. A unidade foi composta por 123 PMs, garantindo a segurança de uma comunidade de 10 mil habitantes. A segunda instalou-se na Cidade de Deus, em Jacarepaguá, em 16 de fevereiro de 2009. Para esta unidade foram enviados 326 PMS, sendo a população local de 45 mil habitantes. Até o fim de 2010, a Secretaria de

---

<sup>1</sup> Sobre este tema ver: [www.upprj.com](http://www.upprj.com).

segurança do Estado afirma que 3,5 mil novos policiais serão destinados às Unidades Pacificadoras, que então já estarão ocupando Favelas das diversas regiões da cidade.

A opinião da população sobre a eficácia das UPPs é ainda bastante imprecisa. Para os moradores do asfalto, viver próximo a favelas ocupadas parece ter se tornado mais seguro. A suposta segurança, ou a simples diminuição dos resíduos urbanos dos conflitos armados vividos no interior das favelas, trouxe para os arredores das áreas ocupadas um aumento imediato do valor dos imóveis. Quer pelo lucro financeiro, quer pela sensação de maior segurança, a grande maioria dos moradores do asfalto e as autoridades do estado aplaudem as UPPs.

A imagem favorável às UPPs dos representantes do governo é também o que vem sendo propagada na mídia:

**Lula defende que UPPs sejam expandidas pelo Brasil**, Publicada em **03/12/2010** às 14h03m, *Chico de Gois, O GLOBO*.



BRASÍLIA - Em entrevista a correspondentes estrangeiros, nesta sexta-feira, no Rio, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi bastante elogioso na implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) adotadas pelo governo do Rio e defendeu que o modelo seja implementado por outros estados, com apoio do governo federal. Lula disse que é preciso avaliar o custo-benefício de uma ação como essa, mas avaliou que os resultados positivos demonstram que vale a pena o Estado investir na proposta para livrar comunidades do tráfico e levar a paz aos moradores.

Mais difícil é colher a percepção dos próprios moradores da favela. Aparentemente há um consenso, fortalecido pelo constante endosso da mídia, acerca de uma melhoria na qualidade de vida e, sobretudo, do aumento da paz local.

**Uma nova realidade com as UPPs**  
Publicada em **14/12/2010** às 19h30m

A reação positiva dos moradores de favelas beneficiadas pelas Unidades de Polícia Pacificadora é a maior evidência do acerto da política de aquartelamento de efetivos da Polícia Militar para resgatar áreas da

cidade subjugadas pelo crime organizado. A extensão de tal apoio, perceptível na relação das comunidades com a PM desde o início dos movimentos de ocupação, pode ser também medida pelos números que saltam de um levantamento do Instituto Brasileiro de Pesquisa Social, cujos indicadores são mostrados na série de reportagens que O GLOBO começou a publicar domingo. Além da esperada adesão da população às UPPs nas áreas já beneficiadas, o estudo revela que também nas favelas onde tais unidades ainda não foram implantadas elas são inquestionavelmente aprovadas.

De acordo com a pesquisa, 92% dos moradores das favelas com UPPs as aprovam; nas comunidades que ainda não foram beneficiadas o percentual chega a 77% - ou seja, nestas áreas é inegável que a população local reclama a chegada da PM. Destes números resulta a constatação de que o estado dispõe inequivocamente de um programa capaz de mudar o perfil da segurança pública não só nas favelas, mas, pelo estrangulamento do crime organizado, em praticamente todo o Rio de Janeiro.

O levantamento do IBPS contém outros números, dos quais se pode inferir que as UPPs também ajudam a mudar a percepção da polícia. Isso se deve a fatores como a melhora nos indicadores de segurança da população beneficiada, e a própria convivência dos policiais nas comunidades. Segundo a pesquisa, em favelas resgatadas pela força pública a confiança na PM é mais que o dobro da registrada em áreas ainda não pacificadas (60% contra 28%).

Essas evidências de acerto estimulam uma especulação: é viável implantar UPPs em todas as favelas do Rio? Uma avaliação dos gastos estimados com as unidades de ocupação, que o jornal publicou ontem, mostra que se trata de ideia factível. Tomando por base o custo e o emprego de efetivos nas 13 UPPs já implantadas, estima-se que seriam necessários menos de 11 mil homens para ocupar as 107 favelas do Rio, com um investimento de R\$ 321 milhões por ano - o equivalente a um milésimo do Produto Interno Bruto do estado. Obviamente, o governo não precisa trabalhar com a expectativa de ocupar todas as comunidades. Pela própria dinâmica da retomada de áreas subjugadas, aliada a ações de inserção do poder público nessas regiões, com serviços de inclusão na cidadania, haverá nas favelas um natural refluxo do crime organizado a níveis compatíveis com os de uma sociedade que mantém o banditismo sob controle.

A criação das UPPs, num primeiro momento de reação do Estado em defesa da sociedade contra as quadrilhas de traficantes ou de milicianos, e a ocupação do bunker do tráfico no Complexo do Alemão mostram que o governo estadual está no caminho certo. E abrem espaço para novas relações do poder público com regiões em que há históricas demandas de inversões urbanísticas. Neste sentido, por exemplo, o prefeito Eduardo Paes já anunciou que pretende recuperar bairros vizinhos aos complexos da Penha e do Alemão. O Rio tem pela frente, portanto, a oportunidade de mudar radicalmente seu perfil de segurança, social e urbanístico. Que não se perca tal momento.

Um observador atento, percebe também um certo ceticismo sobre a continuidade do processo e, conseqüentemente, um forte medo, tanto da reação dos traficantes e da milícia, quando seus moradores já não estiverem mais sob as asas da UPP, quanto de um possível processo de corrupção dos próprios membros da UPP. Enfim, o futuro dos “novos cidadãos” é ainda bastante incerto e inspira cuidados.

Os recentes acontecimentos do final de novembro de 2010, quando os traficantes promoveram alguma reação ao processo de pacificação das favelas, através da queima de carros e ônibus na cidade, e o governo do Estado, apoiado pelo governo federal, mobilizou as forças armadas, e, em uma verdadeira ação de guerra, tomou o Complexo do Alemão, indicam que todos temos ainda muito a temer, ao menos todos os que se compadecem com o sofrimento humano, aonde quer que ele esteja. Uma semana depois da ocupação, os jornais divulgavam a primeira partida de futebol realizada nas ruas do Complexo depois anos de conflito. A população em frente ao palácio do governo aplaudiu das janelas de seus apartamentos a partida das tropas do exército.



Ocupação do Complexo do Alemão, Rio de Janeiro ((Foto repórter Vladimir Platonov, Agência Brasil - ABr). Date 28/11/2010 Source: [http://agenciabrasil.ebc.com.br/galeriaimagens/images/fotos/14861/normal?p\\_p\\_id=galeria](http://agenciabrasil.ebc.com.br/galeriaimagens/images/fotos/14861/normal?p_p_id=galeria)



Exército dá apoio à ocupação do Complexo do Alemão, Rio de Janeiro ((Foto repórter Vladimir Platonov, Agência Brasil -ABr). Date 28/11/2010. Fonte: [http://agenciabrasil.ebc.com.br/galeriaimagens/images/fotos/14878/normal?p\\_p\\_id=galeria](http://agenciabrasil.ebc.com.br/galeriaimagens/images/fotos/14878/normal?p_p_id=galeria)

Apesar dos aplausos e da partida de futebol, quantos anos serão necessários para que aqueles que tiveram que abandonar suas casas ou que resistiram e que diante de suas janelas viram subir canhões e tropas de elite possam esquecer as imagens daquele último domingo de novembro, quando o Estado, em nome de sua segurança, bateu a porta? Diz o provérbio: “melhores dias virão”, resta saber como e para quem.

O leitor atento pode também identificar nas últimas manchetes dos jornais os efeitos cascata da política de “pacificação”. Tornam-se evidentes problemas que já não dizem respeito à segurança, mas à atuação do estado nas demais esferas da sociedade. A reportagem abaixo ilustra um problema urgente de saúde pública, a saber: o que fazer, ou melhor, como prover assistência aos órfãos do tráfico nas favelas, ou seja, aos favelados que se tornaram dependentes químicos da droga fornecida pelos traficantes.

Publicada em **15/12/2010** às 00h03m, *Antônio Werneck*

RIO - Aconteceu no dia seguinte à tomada pelas forças de segurança dos complexos da Penha e do Alemão: uma senhora surtada e maltrapilha foi levada por moradores a assistentes sociais com um quadro grave de abstinência de álcool e drogas, no que os médicos definem com dependência química cruzada. Estava sendo atendida quando desmaiou e foi levada com urgência para um hospital. O diagnóstico: era uma assídua consumidora de cocaína e cachaça, sob efeitos da abstinência.

Casos semelhantes se repetem desde que aquele território voltou ao controle do estado. Os dependentes que ficaram na favela são geralmente muito pobres, quase mendigos, e mantinham o vício prestando pequenos favores aos traficantes. A massa maior dos viciados, com mais dinheiro, fugiu com a chegada da polícia. Foi buscar abrigo e droga fácil em favelas como Jacarezinho (Méier), Mangueira, Mangueira e Juramento (Vicente de Carvalho).

- Nesses lugares, eles compram e tem onde consumir. São regiões que servem de abrigo de viciados que fugiram de suas favelas, expulsos pelo próprio tráfico, pela implantação de UPPs ou pela milícia - diz o psiquiatra Carlos Augusto de Araújo Jorge, que acompanha há vários anos a situação do dependente químico e trabalha na Secretaria municipal de Assistência Social do Rio.

O problema ocasionado pela abstinência e o consumo de drogas nos complexos do Alemão e da Penha foi uma preocupação manifestada pelo secretário de Segurança José Mariano Beltrame, durante uma reunião com o prefeito Eduardo Paes. Pouco antes da operação policial, os dois conversaram, e Beltrame pediu ajuda ao município. Depois que os policiais entraram, várias equipes da prefeitura foram enviadas para o local. Uma delas foi da Coordenadoria Especial de Prevenção a Dependência Química, como revelou coordenadora Sílvia Pontes.

Ela conta que equipes de assistentes sociais e médicos estão atuando na região para minorar o impacto da abstinência de milhares de viciados:

- Tem gente chegando surtada, agressiva, ansiosa e com outros diagnósticos de abstinência. São dependentes químicos, doentes, e que precisam de atenção e tratamento. Muitos são até tratados pela sociedade como marginais, mas são doentes - contou Sílvia.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) acredita que, em qualquer universo pesquisado, existirão 10% de dependentes químicos. Se



essa estimativa for transportada para os complexos da Penha e Alemão, serão cerca de dez mil dependentes, levando em conta Censo populacional de 2000. Para a psiquiatra Maria Thereza de Aquino, professora de psiquiatria da Universidade do Estado do Rio (Uerj), o número pode até ser maior.

- Nas favelas dominadas pelos traficantes, a oferta é maior. A boca de fumo muitas vezes funciona na porta da casa. Então o percentual é maior e, em alguns casos, pode chegar a 40% dos moradores - afirmou Maria Thereza, fundadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Atenção ao Uso de Drogas (Nepad), da Uerj.

Garantir a segurança e restaurar a credibilidade da polícia foi a principal lema das UPPs. Embora as opiniões sobre o desempenho das UPPs sejam ainda bem pouco precisas, o certo é que a polícia e os demais órgãos responsáveis pela segurança pública se arrogam agora o lugar de heróis nacionais. Esta nova imagem da polícia, caso inédito, pelo menos na cidade do Rio de Janeiro, onde policiais e bandidos sempre foram visto como tendo formas de atuação aparentadas, revela de imediato o lado mais nefasto de todo este processo: a arrogância e usurpação do poder que impõem a violência e a sujeição de seres humanos, suprimindo o respeito a sua dignidade e aos direitos garantidos pela própria constituição brasileira.

Em dezembro, em nome da manutenção da ordem pública, a polícia desocupa de forma violenta um prédio público há anos abandonado, que acabara de ser ocupado por 23 famílias sem teto.

**Polícia desocupa prédio no Centro com gás e tiros de borracha,**  
publicada em 13/12/2010 às 17h31m, *Matheus Vieira*



RIO - Policias Militares do Batalhão de Choque lançaram gás, spray de pimenta e tiros de borracha para dispersar estudantes, sindicalistas e manifestantes que protestavam em frente a um prédio do INSS, ocupado por sem-teto, na Avenida Mem de Sá, nº 234, no Centro.

O prédio havia sido ocupado por 23 famílias no fim da tarde deste domingo. Alguns manifestantes foram presos e um chegou a ser levado para o hospital com sangramento no pescoço, após ser atingido por um tiro de borracha.

Antes da chegada do Batalhão de Choque, o clima era calmo e os manifestantes estavam em clima pacífico. Há grande confusão no local e aos poucos as famílias que ocupavam o prédio estão sendo retiradas pela polícia. No tumulto muitas crianças, idosos e até uma grávida sofreram com a confusão, muita tosse e irritação nos olhos.

**Defensora pública diz que PMs a atacaram em desocupação de prédio no Centro, publicada em 13/12/2010 às 23h54m. *O Globo***



RIO - A defensora pública do estado Adriana Britto acusou policiais militares de a atacarem com gás de pimenta durante uma ação para desocupar um prédio invadido do INSS no Centro, nesta segunda-feira. Segundo a defensora, que afirma ter se identificado aos policiais, a ação dos PMs foi desproporcional.

- Todo mundo estava na calçada, sem alvoroço. A polícia chegou com violência. Eu disse que era defensora, mas não me ouviram e jogaram spray de pimenta na minha cara.

A despeito das acusações, o tenente Ortega, do 13º BPM, defendeu a ação dos soldados:

- Nossa ação foi proporcional. Eles desacataram a polícia, na medida em que não obedeceram a uma ordem clara e direta de sair dali.

Sem-teto retirados do prédio - localizado na Avenida Mem de Sá, próximo à Praça da Cruz Vermelha - também criticaram a ação da polícia, como a desempregada Ana Claudia Pedipe, de 35 anos.

- Estou grávida de oito meses e tendo que respirar este ar cheio de lacrimogêneo. Tem criança e idoso aqui, é uma agressão muito grande. E agora? Para onde a gente vai? - disse, acrescentando que, antes de ocupar o prédio, estava morando nas ruas.

Durante a operação, manifestantes que tentavam impedir a desocupação e se concentravam na porta do imóvel foram dispersados pelos policiais com gás lacrimogêneo, spray de pimenta e tiros de borracha. O estudante Afonso Fernandes, de 21 anos, foi ferido no pescoço com uma bala de borracha disparada por um PM e levado para o Hospital do Inca:

- Saí correndo da frente do prédio quando estourou uma bomba de lacrimogêneo. Estava na porta de uma lanchonete quando fui atingido.

De acordo com a Defensoria Pública da União, a operação da polícia foi equivocada e era necessária uma ordem judicial que autorizasse o despejo dos invasores. O defensor André Ordagy acrescentou que a retirada das famílias, por si só, é discutível:

- De acordo com o Código Civil, todo imóvel tem que ter uma função social. Há anos este prédio está ocupado.

Em nota, o INSS informou que há uma ação judicial na 20ª Vara Federal. Segundo o órgão, as famílias saíram calmamente e o tumulto foi causado pelos manifestantes.

O imóvel foi esvaziado após cerca de uma hora. Sete pessoas foram presas. Com a confusão, a Rua Mem de Sá ficou fechada por pouco mais de uma hora.

A notícia e as imagens falam por si mesmas. As conclusões reclamam não apenas reflexões, mas ações políticas imediatas.

## **II. PROJETO CANTAGALO<sup>2</sup>**

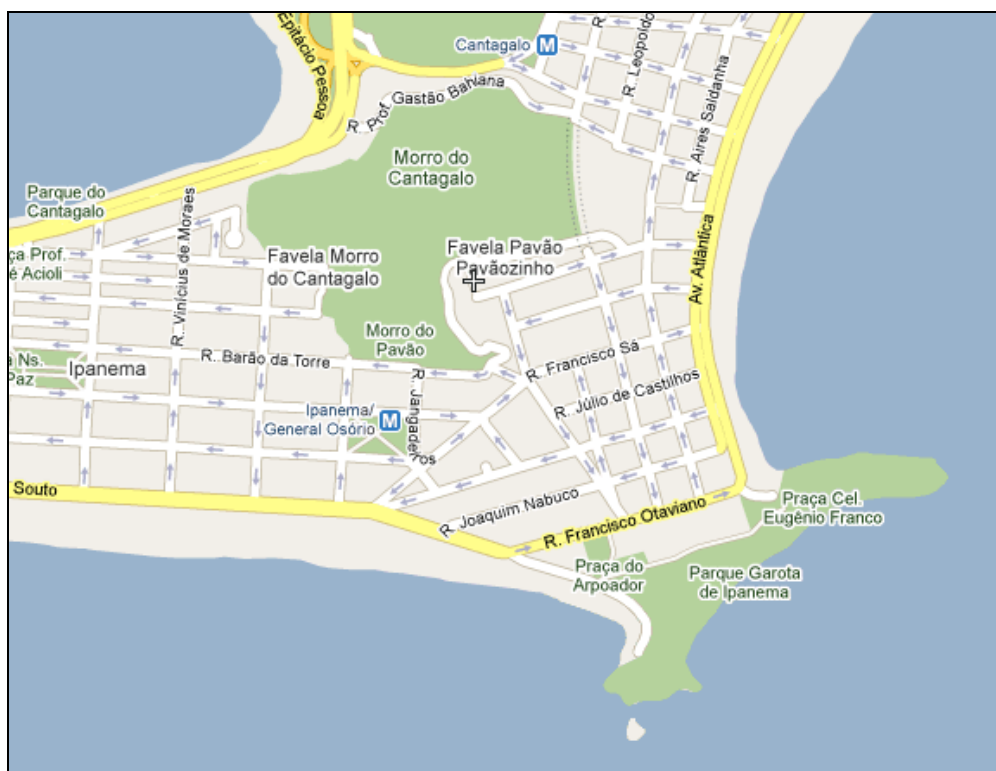
O Projeto Cantagalo pode ser descrito, antes de mais nada, como uma iniciativa bem sucedida da sociedade no sentido de promover, por vias legais, uma reforma fundiária há vários anos proclamada, porém, jamais realizada pelo estado. Trata-se do processo de regulamentação fundiária dos terrenos ocupados pelos moradores do Morro do Cantagalo, favela situada na área nobre da zona sul do Rio de Janeiro, entre os bairros de Ipanema e Copacabana.

A iniciativa reuni três protagonistas: o projeto Segurança de Ipanema, o Instituto Atlântico e a associação de moradores do Morro do Cantagalo. O projeto Segurança de Ipanema reúne moradores da parte baixa do bairro, moradores do asfalto tal como eles se denominam, preocupados com a segurança do bairro. O Instituto Atlântico é uma entidade criada de 1992, sem fins lucrativos, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas. A associação de moradores do Cantagalo é uma entidade jurídica que representa os interesses dos moradores da comunidade do Cantagalo.

O encontro das três partes se deu no início de 2008 e o objetivo inicial era pensar uma solução conciliatória para o convívio entre moradores do asfalto e moradores do morro no bairro de Ipanema.

---

<sup>2</sup> Todo material utilizado como fonte para o atual relato, vídeos, memorial e demais documentos, foi disponibilizado por Carlos Augusto Junqueira, a quem, mais uma vez, agradeço a oferta do material e parabêniso pelo trabalho realizado.



Mapa 1. Localização do Morro do Cantagalo em Ipanema. Fonte: *Google Maps*.

A motivação do encontro por parte dos moradores do asfalto, segundo Inês Barreto, representante do Projeto Segurança de Ipanema foi a percepção (1) de que a segurança no bairro jamais seria garantida enquanto encravada no mesmo houvesse uma favela e (2) a compreensão de que enquanto não houvesse uma regularização das moradias do morro, a explosão demográfica na favela seria um perigo iminente, pois, afinal, quem não se sentiria atraído pela ideia de morar em Ipanema e, além do mais, sem pagar nada.<sup>3</sup> A motivação do Instituto Atlântico, nas palavras de seu representante, Paulo Rabello de Castro, foi cumprir a sua função de planejamento do espaço urbano. A motivação de Luiz Bezerra do Nascimento, representante da associação de moradores do Cantagalo, foi a aposta em um futuro melhor para os moradores de uma comunidade que há mais de setenta anos ocupa um espaço físico que não é reconhecido como seu.

Do encontro, nasce a proposta de regularização fundiária. A Associação de moradores do Cantagalo torna-se então oficialmente cliente do Instituto Atlântico para dar início ao processo. Surge, assim, o denominado Projeto Cantagalo. Dois

<sup>3</sup> A fala de Inês Barreto foram retiradas do vídeo *Cities and Solutions* – Globo News cable TV, 2 de Junho de 2010 ([www.youtube.com/watch?v=3GdKq89jjnw](http://www.youtube.com/watch?v=3GdKq89jjnw)).

escritórios de advocacia<sup>4</sup> começam o trabalho de (1) pesquisa fundiária, para identificar a quem pertence legalmente a área em questão; (2) cadastramento da população e mapeamento da comunidade e, finalmente, (3) o trabalho de topografia da região. Durante quatro meses, três técnicos, assessorados por moradores do local, realizaram, manualmente, o cuidadoso trabalho topográfico, ao longo do qual foram então identificados os terrenos relativos a cada moradia, as ruas, as vielas e escadas de toda a área. Trata-se de uma área de 18.505 m<sup>2</sup>, dividida por 393 possuidores.

Durante este período, embora o poder público e os demais envolvidos compartilhassem da percepção de que uma regularização fundiária no local seria inevitável, surge uma controvérsia relativa ao instrumento jurídico mais adequado para o caso. No dia 6 de março de 2009, os advogados do Projeto Cantagalo entregam à Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro um Memorial justificando a outorga de títulos de propriedade plena como a solução mais adequada à demanda de seus clientes. O documento reconhece a existência de três outros instrumentos já utilizados e pondera acerca de suas deficiências. Os três instrumentos em questão são: (1) concessão de uso; (2) concessão de direito real de uso e (3) concessão de uso especial para fins de moradia. Trata-se de formas consagradas pela tradição, mas que, comparadas à propriedade exercida em sua plenitude, deixam muito a desejar, pelas razões abaixo:

(1) por serem temporárias e resolúveis; (2) impedirem a criação e circulação de renda; (3) eternizarem o *status quo* das comunidades carentes; (4) não atenderem ao interesse público primário atinente à questão; e (5) por último, mas não menos importante, por significarem a negação de vigência a diversos direitos fundamentais constitucionalmente previstos.<sup>5</sup>

A aplicação dos instrumentos já existentes estaria, assim, adiando uma solução de caráter definitivo para as famílias em questão e perpetrando um quadro de incongruência entre os valores expressos na constituição brasileira e as práticas sociais e jurídicas em vigor na nossa sociedade.

A solução proposta para a regularização da propriedade de imóveis sobre titularidade do Estado do Rio de Janeiro seria, então, sua doação para a Companhia Estadual de Habitação (CEHAB-RJ), para posterior transferência de titularidade aos

---

<sup>4</sup> Souza, Cescon Avedissian, Barriue e Flesh – Advogados e Goranyeb e Mitchell Advogados Souza, Cescon Avedissian, Barriue e Flesh – Advogados e Goranyeb e Mitchell Advogados.

<sup>5</sup> Memorial, p. 3.

seus reais ocupantes, cumprindo o art. 6º da Lei Estatual nº. 512 de 04 de dezembro de 1981:

Os imóveis de propriedade do Estado ou de entidades de administração estadual indireta e fundações instituídas pelo Poder Público que, à data da publicação da presente lei, estejam ocupados por favelas, deverão ser alienados, a título oneroso ou gratuito à CEHAB, desde que possam ser utilizados para fins de regularização fundiária e urbanização especial.

Comprovada a ausência de entraves legais, a transferência por doação de bens públicos representaria o único instrumento capaz de preservar o reconhecimento universal de direitos básicos, garantidos pela constituição brasileira. Deve estar entre os interesses primários do Estado a garantia do bem-estar social, da justiça e dos princípios morais e humanitários que regem a sua constituição e definem o seu dever para com todos os integrantes da nação. Neste sentido, o argumento de que a concessão de uso permitiria a preservação do patrimônio da Administração Pública realiza uma inversão na ordenação dos interesses e valores a serem representados pelo Estado. A negação de um direito básico viola o princípio da dignidade humana, contamina a autoestima, estigmatiza o indivíduo e o torna vulnerável perante o corpo de práticas sociais.

O Memorial destaca, ainda, a não-titularização, ou melhor, a recusa da transferência do bem imóvel como um fator que promove a ilegalidade do cerne das relações sociais; a insegurança; e o desinteresse na realização de melhorias no bem usufruído, o que gera graves problemas urbanísticos; a diminuição da receita do Estado, devido ao não pagamento de impostos; a estagnação da mobilidade social, gerada pelos estigmas imputados ao favelado e pela impossibilidade de dispor de seu bem para fins de formação e/ou emancipação profissional e, finalmente, a exacerbação do conflito marcado pela dicotomia entre o “asfalto” e o “morro”.

Em meados de 2009 a associação de moradores do Cantagalo, instaura ação de usucapião especial coletiva contra a Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB). Um mês depois a juíza Nathália Calil Miguel Magluta profere decisão. Reconhece a legitimidade do pleito e a satisfação dos requisitos legais, tais como realização do senso demográfico e levantamento topológico, defere o pedido de gratuidade de justiça e determina “na forma do art. 47 do Código de Processo Civil, a inclusão do Município do Rio de Janeiro no polo passivo”, posto que no art. 30 da CRFB fica positivamente exposto como área de competência do Município a

promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso VIII).

No dia 23 de março de 2010 são entregues aos primeiros moradores os documentos a serem utilizados para conferir titularidade a sua moradia. Trata-se da planta baixa de cada moradia, contendo todos os confrontantes, que virá a ser utilizada para registro.

O próximo passo será garantir que estas pessoas não sejam agora expulsas de suas casas e da comunidade na qual sempre viveram por não poderem arcar com os custos correlatos ao seu no status de cidadão-proprietário. Ou seja, o Estado deverá garantir aos moradores do Cantagalo e das demais comunidades carentes, o pagamento de taxas sociais pelos serviços básicos oferecidos. Caso contrário, estaremos realizando a remoção das favelas por outra via, por uma via mais branda e menos perceptível, mas nem por isto menos cruel e igualmente injusta.

O projeto Cantagalo representa sem sombra de dúvida uma iniciativa bem sucedida do sentido de resgatar a cidadania e a auto-estima do moradores da favela. Os escritórios responsáveis pela execução do projeto não apenas procuraram realizar um antigo sonho dos moradores do Cantagalo, mas ainda o fizeram, não como um favor, mas numa relação profissional onde a associação de moradores do Cantagalo era reconhecida e tratada como um cliente, com direito a expressar demandas, a esclarecer dúvidas e a acompanhar o processo. Sem usurpação de poder e sem atropelo dos interesses da própria comunidade, a sociedade civil mostrou ser possível trazer a cidadania, na forma do direito a moradia e aos serviços básicos, aos moradores das favelas.

### **III. JUSTIÇA E INCLUSÃO SOCIAL: PARA ALÉM DO ESTADO:**

A primeira questão que se coloca, ao estabelecermos um debate sobre a inclusão-exclusão social, é evidentemente saber o que entendemos por estes termos e até que ponto uma reivindicação em seu nome é ou não válida. Os dois casos acima descritos, embora promovam ações bastante distintas parecem convergir em alguns aspectos. Em primeiro lugar visam promover a segurança geral através de uma intervenção local, onde levariam aos moradores das favelas não apenas segurança, mas cidadania através do reconhecimento do direito à moradia e aos serviços básicos. Neste sentido identificam o excluído como aquele ao qual é negado o acesso a bens

básicos, entre os quais estão incluídos tanto os bens materiais, quanto toda uma rede de serviços essenciais. De forma, nem sempre refletida, Estado e sociedade civil acabam por endossar um conceito de justiça voltado para a distribuição de bens, sejam estes reconhecidos como bens materiais ou direitos civis.

Minha proposta é, antes de mais nada, que a inclusão social seja compreendida como um conceito voltado para uma concepção ampla do que seja a justiça. Excluído, pela acepção ordinária do termo, é alguém que está fora do foco de consideração. Neste sentido, falar simplesmente de incluídos ou excluídos, sem destacar o foco em questão ou a esfera específica que se tem em mente, torna o debate vazio.

A necessidade de elaborar de forma mais precisa o conteúdo das nossas demandas é uma questão que se coloca não apenas para a demanda pela inclusão, mas para a própria demanda por igualdade. Estamos familiarizados com a recorrente afirmação de que todos somos iguais. Iguais em quê? Trata-se de uma igualdade de fato ou de uma demanda normativa pela igualdade? De fato, não somos iguais. O que sim reclamamos como um preceito básico da moralidade moderna e do conceito de justiça dela derivado é o princípio universal do igual respeito e a igualdade perante os princípios da justiça. Em outras palavras, enquanto agentes morais, assumimos um princípio de igual consideração e buscamos acomodá-lo em nossa demanda por justiça. Quanto mais vaga a própria percepção do que satisfaça em cada caso a demanda por respeito, mais preciso talvez deva ser o conteúdo do princípio de justiça capaz de satisfazer ao maior âmbito possível de concernidos pelo nosso universo moral. Se a noção de respeito apela a conteúdos bastante gerais, tal como a noção de dignidade humana, o conceito de justiça, por sua vez, deve ser capaz de designar, na prática, em que consiste a garantia desta mesma dignidade.

Pelo menos parte do que entendemos por respeito a cada cidadão, tem como garantia seu livre acesso aos bens e serviços básicos, assim como também o seu direito a participação na esfera da vida política. Contudo, se relacionarmos a noção de inclusão social diretamente à inclusão sob o ponto de vista moral, ou seja, aos concernidos pelo nosso discurso moral, teremos que levar em conta uma diversidade de agentes, com relação aos quais a demanda por uma cidadania plena, ecoa mais como um discurso vazio e longínquo. Para esses concernidos, respeito significa bem mais atenção, sensibilidade e escuta apurada a suas demandas específicas e, talvez, simplesmente, deixa-los viver plenamente a realização de seus funcionamentos mais



básicos. Eles talvez não possam ou não queiram exercer uma participação política plena e tomar parte nos processos de deliberação da esfera pública, mas ainda assim, enquanto parte integrante do nosso universo moral, enquanto seres que queremos ver incluídos como objeto de nossa consideração moral, possuem demandas que não podemos deixar de escutar e, conseqüentemente, respeitar.

Sem retirar o mérito de qualquer iniciativa, governamental ou não, que vise promover a inclusão através da garantia de direitos civis, por conseguinte, da cidadania, minha tese é a de que para além ou aquém da cidadania, há demandas totalmente legítimas que muitas vezes não escutam, por não terem partido de nós e do nosso modelo iluminista do cidadão de direitos. Para além do cidadão plenamente racional, que sabe e pode expressar suas demandas e com isso tomar parte do corpo social, econômico e político sociedade, há comunidades e indivíduos, aparentemente singulares em suas formas de vida, mas que querem ter seus interesses escutados e respeitados por nós.

Há uma forma de inclusão que não supõe a legalidade, mas sim um ponto de vista moral adequado, a saber, uma moralidade de respeito e reconhecimento das diferenças. Como podemos promover inclusão e reconhecimento para alguém ou além da legalidade, do estado e da cidadania é o desafio que devemos enfrentar. Contudo, desde que tenhamos aceito uma compreensão mais ampla do que seja a própria justiça, este é também um desafio moral e político que já não podemos recusar.

## **BIBLIOGRAPHY**

- Dias MC. O “bom governo”: diretrizes de governo em uma democracia. *Diversitates* 2009; 1 (1): 77-87.
- Dias MC. Affirmative Action and Social Justice. *Connecticut Law Review* 2004; 36 (3): 871- 877.
- Dias MC. Perfeccionismo e o princípio do respeito universal. In: Oliveira N e Souza DG (Org.). *Justiça e Política*, Porto Alegre: EDIPUCRS; 2002. pp. 123-132.
- Dias M.C. Mind and Person in a Physical World. In: Minguens S, Mauro C e Cadilha S (Orgs). *Mente, Linguagem e ação: textos para discussão*. Porto: Campo das Letras; 2009. pp. 43-53.
- Dias MC. "Direitos humanos e a crise moral: em defesa de um cosmopolitismo de direitos humanos". In: Ferreira L, Zenaide M e Pequeno M (Orgs). *Direitos*

*Humanos na educação superior. Subsídios para a Educação em Direitos Humanos na Filosofia* (Vol.1). João Pessoa: Editora da UFPB; 2010. pp. 267-281.

Dworkin, D. (2005): *Sovereign Virtue*, Harvard: Harvard Univ. Press.

Habermas, J (1983): *Moralbewußtsein und Kommunikatives Handeln*, Frankfurt: Suhrkamp.

Hume, D. (1751: *Investigações sobre os princípios da moral*.

Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Werke, segunda seção.

Kant, *Kritik der praktischen Vernunft*, Werke.

Rawl, J. (1972): *A Theory of Justice*, Cambridge: The Belknap Press

Rawl, J. (1993): *Political Liberalism*, Nova York: Columbia University Press.

Rawl, J. (2001): *Justice as Fairness: a Restatement*. Harvard: Harvard Univ. Press.

Sen, A. *Inequality Reexamined*. Harvard: Harvard Univ. Press: 1995.

Sen A. *A idéia de justiça*. Coimbra: Almedina; 2010.

Nussbaum MC. *Frontiers of Justice. Disability, nationality e species membership*. Cambridge: Harvard University Press; 2007.

Nussbaum MC. *Women and human development. The capabilities approach*. Cambridge: Cambridge University Press; 2000.

Walzer M. *Esferas da Justiça. Uma defesa do pluralismo e da igualdade* São Paulo: Martins Fontes; 2003.