

2 Configurações Urbanas: o lugar das favelas

As favelas foram historicamente, caracterizadas como *locus* privilegiado de concentração da pobreza urbana, avaliadas como *espaço de problemas sociais*, e sua população, em diferentes momentos, classificada como *classe perigosa*.

A rigor, as favelas são emblemáticas dos processos de segmentação sócio-territorial que caracterizam as metrópoles do país, onde as classes e grupos sociais se distribuem “entre espaços de abundância e integração e espaços de concentração da população vivendo múltiplas situações de exclusão social” (Ribeiro, 2004, p.10).

Tal processo remete e reforça uma concepção de dualidade presente no olhar sobre o país, no qual teríamos, de um lado, o tradicional, retrógrado, rudimentar, pobre, e de outro, o moderno, produtivo, progressista e rico. Essa concepção configurou um arcabouço analítico que forjou, de longa data, a idéia de dois Brasis.

Para Zaluar, o conceito de dualidade serviu para evidenciar o distanciamento entre o mundo urbano brasileiro e o mundo tradicional e, foi usado

(...) em diferentes contextos e com diferentes conotações para expressar a superioridade de uma região, estado, cidade ou parte da cidade sobre outras regiões, estados, cidades ou parte da cidade (...). No Rio de Janeiro, essa reflexão sobre a dualidade brasileira encontrou na oposição favela x asfalto uma de suas encarnações (1998, p.13).

Construiu-se assim, uma representação da favela como a *outra face da civilidade urbana*, demarcada pela ausência e identificada pelo que “não tem” estendido para todo o conjunto, que é diverso e plural, um manto classificatório homogeneizador.

Se, em diferentes momentos históricos, a imagem da favela (e dos favelados) foi referida à negatividade, hoje, tal dimensão é agudizada pela presença de grupos ligados ao tráfico de drogas.

Referenda-as assim, no imaginário social, a percepção de ser a favela o lugar por excelência da criminalidade e, em decorrência, propulsora do medo

generalizado que vem caracterizando o modo de viver na cidade. As posturas estigmatizantes relacionadas às favelas afetam igualmente, os próprios equipamentos sociais implantados nesses espaços e os profissionais que neles atuam.

Além disso, permite que os moradores (favelados) sofram sob o viés autoritário que emana da ação dos agentes de diferentes instituições, principalmente as instituições estatais de controle social. Com diferentes nuances, o conjunto de instituições públicas, freqüentemente, orientam-se por inúmeros estereótipos que reforçam mecanismos de desqualificação do modo de viver nesses espaços.

Para entender as relações hoje vigentes na sociedade, em especial no Rio de Janeiro, torna-se importante resgatar, mesmo que de forma sintética, como foi sendo construída a categoria social favela e, por conseguinte, dos favelados – usuários de programas e serviços sócio-assistenciais.

2.1

Favelas no Rio de Janeiro: consolidação e representação

As favelas no Rio de Janeiro irrompem na paisagem da cidade, ocupando morros, espaços, alagados, terrenos vazios, desde o final do século XIX, mas é a partir dos primeiros anos do século XX que inicia seu incremento, se ampliando a partir de 1930, coincidindo, assim, com a expansão urbano – industrial vivenciada no então Distrito Federal.

Assim, embora a presença de barracões já se fizesse presente em morros cariocas no século XIX (Abreu, 1994), naquele momento ainda não fazia parte das preocupações das elites, cuja tenacidade concentrava-se na extinção dos cortiços.²

Em relação à presença das favelas, segundo Silva e Barbosa “(...) o marco inaugural seria o Morro da Providência, onde surgiu o “Morro da Favella”, que,

² Para os analistas da cidade, os cortiços eram considerados “*locus da pobreza*”, no século XIX. Constituíam os principais locais de moradia tanto para trabalhadores quanto para ex-escravos, desocupados, ambulantes, e “vadios” todos pertencentes à chamada “*classe perigosa*” (Valladares, 2005, p.24). No final do século, sofreram intervenção estatal, levando paulatinamente à sua destruição (Bechimol, 1992).

por sua vez, teria transmitido o nome às demais ocupações com as mesmas características” (2005, p.25).

Esta área foi ocupada por antigos combatentes da guerra dos Canudos (BA), que pretendiam pressionar o Ministério da Guerra a pagar seus soldos atrasados. A proximidade geográfica seria um elemento facilitador, além do fato de não terem como arcar com despesas de moradia em outro local.

Valladares debatendo sobre a mudança de nome do morro da Providência para Morro da Favella, indica haver duas explicações:

(...) 1ª) a planta da favella, que dera seu nome ao morro da Favella - situado no Município de Monte Santo no Estado da Bahia - ser também encontrada na vegetação que recobria o morro da Providência; e 2ª) a feroz resistência dos combatentes entrincheirados no morro baiano da Favella, ter retardado a vitória final do exército da República, e a tomada dessa posição representando uma virada decisiva da batalha (2005, p.29).

A ocupação de morros e alagados pelos segmentos mais pobres da população sofreu muitas críticas. Estas, muitas vezes contraditórias, ressaltavam tanto preconceitos quanto avaliações das reais condições sociais, conforme consta no relatório de Backheuser.³ Referindo-se ao Morro da Favela, ele avalia:

(...) pungente aldeia de casebres e choças no coração mesmo da capital da República, a dois passos da grande avenida (...). Para ali vão os mais pobres, os mais necessitados, aqueles que pagando duramente alguns palmos de terreno, adquirem o direito a escavar as encostas do morro e fincar com quatro mourões os quatro pilares de seu palacete (...). Ali não moram apenas desordeiros, os facínoras como a legenda (que já tem a favela) espalhou; ali moram também operários que a falta ou a carestia dos cômodos atira para esses lugares altos (apud Bechimol, 1992, p.291).

Além disso, o crescimento das favelas foi foco constante de atenção da imprensa, que vai caracterizá-las através da imagem de *lugar da desordem e do perigo*, tendo como base as avaliações das instâncias policiais.⁴

³ Secretário da Comissão de Inquérito e da Justiça, constituída em 1905, que objetivava propor soluções para o problema das habitações populares, no então distrito federal, à época objeto de reformas urbanas importantes (Bechimol, 1992).

⁴ Diversos relatos de matérias jornalísticas e documentos policiais encontram-se em Zaluar (1998), Silva e Barbosa (2005) e Valladares (2005).

Deve-se destacar que, no âmbito de relatórios técnicos, as favelas encontram-se relacionadas à problemática habitacional, cuja crise decorre fundamentalmente do crescimento da cidade, aliada à expansão do trabalho remunerado, aumento da migração e ao incremento da industrialização. Apesar da relação entre as favelas e as questões da moradia, não se evidenciou, durante várias décadas, iniciativas significativas relativas à uma política habitacional. Ao contrário, as intervenções públicas priorizaram a questão higienista, articulando-a a ideologia do progresso e do embelezamento citadino visando a modernização da cidade (Silva, 2005).

Analisando a “transformação da favela em problema”, Valladares (2005) indica que aos jornalistas juntam-se as vozes dos médicos e engenheiros, que entendem a favela “como problema a ser resolvido”. Dá destaque ao posicionamento de alguns reformadores, (dentre eles o citado Everardo Backheuser e Augusto de Mattos Pimenta), que vão apresentar propostas específicas para a construção de casas populares.

Mesmo que tais propostas não tivessem obtido efetividade, trouxeram um novo enquadramento para a busca de solução do problema, apresentando alternativas que não a mera extinção.

Apesar disso, as próprias propostas urbanísticas para as favelas e moradias populares, introduzindo um novo olhar, não perderam, contudo o tom discriminador em relação a elas.

Um dos melhores exemplos pode ser representado pelo urbanista francês Alfred Agache contratado, ainda na Velha República, para elaborar um Plano de Reforma Urbana para a cidade do Rio de Janeiro.

Agache leva em consideração a multiplicidade física e social do Rio de Janeiro, e, em relação às favelas, “(...) não se contenta em ver na favela um mal contagioso a ser combatido (...). Seu trabalho já revela uma preocupação em compreender a causa do fenômeno” (Valladares, 2005, p.48).

O plano Agache vislumbra o inédito reconhecimento dos problemas das classes populares, envolvendo as dificuldades de acesso à moradia, o surgimento de um mercado imobiliário e as áreas faveladas como resposta dos pobres para

ocupar a cidade. Assim, mesmo que longa, entendemos ser importante a citação para expor suas idéias:

Pode-se dizer, que são o resultado de certas disposições nos regulamentos de construção e da indiferença manifestada até hoje pelos poderes públicos, relativamente às habitações da população pobre. Perante as dificuldades acumuladas para obter-se uma autorização de edificar, requerimentos e formalidades só alcançam o seu destino depois de muito tempo e taxas onerosas. O operário pobre fica descoroçoado e reúne-se aos sem teto para levantar uma choupana com latas de querosene e caixa de embalagem nas vertentes dos morros próximos à cidade e in-ocupados, onde não se lhes reclamam impostos nem autorizações (...). Pouco a pouco surgem casinhas pertencentes a uma população pobre e heterogênea, nasce um princípio de organização social e assiste-se ao começo do sentimento da propriedade territorial. Famílias inteiras vivem ao lado uma da outra, criam-se laços de vizinhança, estabelecem-se costumes, desenvolvem-se pequenos comércios: armazéns, botequins, alfaiates etc. (...). Alguns deles que fizeram bons negócios, melhoram a sua habitação, alugam-na até, e estabelecem repentinamente noutra parte, e eis pequenos proprietários capitalistas que se instalaram repentinamente em terrenos que não lhes pertenciam, os quais ficariam surpreendidos se lhes demonstrasse que não podem, em caso nenhum, reivindicar direitos de posseção (Agache, 1930 apud Valladares, op. cit., p.48).

Mesmo com as descrições mais compreensivas expressas por Agache, o fio condutor de sua análise permanece vinculado ao ordenamento da cidade. Neste deveria ser garantida a separação entre as classes sociais, alocando-se os pobres, em seu lugar próprio. Para tal, seria requerido uma pedagogia civilizatória, visando o disciplinamento, conforme o próprio planejador afirma:

À medida que as vilas-jardins operárias serão edificadas em obediência aos dados do plano regulador, será conveniente um certo número de habitações simples e econômicas, porém higiênicas e práticas, para transferência dos habitantes da favela, primeira etapa de uma educação que os há de preparar para uma vida mais confortável e normal (Agache, 1930 apud Silva e Barbosa, op. cit., p.33).

Embora o Plano Agache não tenha saído do papel, possibilitou engendrar uma visão mais ampliada sobre o urbano, mesmo permanecendo o olhar discriminatório e segregador em relação aos espaços favelizados.

Finda a Velha República, o novo cenário político decorrente da revolução liderada por Getúlio Vargas em 1930, introduz uma nova postura frente aos segmentos populares.

Vargas insere o ideário nacionalista, levantando a bandeira da construção da identidade nacional, buscando distanciamento da influência estrangeira e, desenvolvendo uma política industrialista e urbanizadora.

Os diversos momentos da Era Vargas (1930-1945)⁵, propiciaram o avanço da concepção intervencionista, na qual prevalece a idéia de que o estado deveria arcar com as condições básicas da reprodução da força de trabalho (Silva, 2005), sendo que a partir daí tem início o processo de construção de toda uma legislação trabalhista, que garantia direitos a determinadas categorias profissionais, privilegiadas porque vão dar suporte ao processo de intensificação da industrialização. Por conseguinte, inicia-se a construção da imagem de Getúlio como o “pai” dos trabalhadores.

Neste contexto, emerge uma nova maneira de perceber as favelas e nelas intervir, tendo como pano de fundo o viés populista e a possibilidade de uso de seus problemas instrumento de legitimação política.

Assim, se as favelas continuavam sendo “*chagas da cidade*” no discurso oficial, eram também, nos intervalos democráticos do pós 30 e, sobretudo, a partir de 1945, “o manancial de uma infinidade de votos e, portanto, “intocáveis” (Abreu, 1988, p.95).

O populismo de Vargas destaca-se, inicialmente, por uma nova postura na relação com os favelados a partir da nomeação do médico Pedro Ernesto para prefeito interventor do Distrito Federal (1931).

O prefeito, que ficou conhecido como o “médico dos pobres”, efetivou várias ações em relação às favelas e, na análise de Silva (2005, p.56), tais ações

⁵ Valladares indica divisão em três sub-períodos: “Entre 1930 e 1934, ele foi o líder da Revolução de 1930, de bandeira reformista. De 1934 até 1937, eleito pelo voto indireto, foi presidente da República de um governo constitucional (...). E, a partir de 1937, após o golpe de Estado em que põe fim à experiência democrática de 1934-1937, instalou-se no poder pela via autoritária até 1945, período de ditadura conhecido como Estado Novo” (2005, pp.49-50).

desdobravam-se em três formas de atuação: a primeira vinculada ao contato direto com os favelados através de visitas; a segunda referia-se ao acolhimento de reivindicações dos moradores acerca de serviços e equipamentos a serem implantados nos seus locais de moradia; e por último, a intermediação (ou tolerância) em relação às questões de despejos e remoções de moradores.

Pedro Ernesto também ficou conhecido como pioneiro na realização de atividades oficiais em favelas (Valladares, 2005), através da abertura da primeira escola pública - Escola Humberto de Campos, inaugurada no Morro da Mangueira em 1934. Deve-se a ele também, a inclusão (1935) das escolas de samba no programa oficial do carnaval da cidade (Burgos, 1998, p.26).

As ações inerentes à gestão Pedro Ernesto, corroboraram com a concepção da gestão populista e do desenvolvimento de laços clientelistas com os segmentos populares.⁶

Afastando em 1936, o prefeito, Vargas dá continuidade às suas idéias, reforçando a necessidade de desenvolver ações que viessem a melhorar as condições de vida dos favelados, principalmente através de moradias dignas e higiênicas. Mas, tais ações deveriam ser articuladas a uma “educação civilizadora”.

Neste sentido, o Código de Obras do Distrito Federal de 1937, reafirma a condição marginal das favelas, sua classificação como habitações anti-higiênicas e reiterando a necessidade de seu controle, aponta mesmo para a necessidade de sua eliminação. Conforme sinaliza Valla acerca do Código de 37:

(...) por um lado foi o primeiro reconhecimento legal das favelas, por outro, teve como finalidade a sua limitação. Novamente surge o impedimento como solução do problema de habitação, pois o código proibia a construção de novas casas ou a realização de qualquer melhoria nas casas existentes (...) oferecia como solução a substituição por núcleos de habitação do tipo mínimo (1986, p.34).

⁶ Valladares, citando Connif (1981), sinaliza que Pedro Ernesto “(...) contava mais de 100 afilhados nas favelas do Rio e, por ocasião de sua morte, em 1942, o enterro foi acompanhado por uma considerável multidão, com moradores de favelas e membros de escolas de samba caminhando ao lado das limusines do cortejo, exibindo inúmeras mensagens em homenagem ao antigo prefeito” (2005, p.52).

A partir daí, na gestão de Henrique Dosdworth, foi realizado um estudo sobre as favelas, sob a coordenação do médico Victor Tavares de Moura, encaminhado ao então Secretário Geral de Saúde da Prefeitura, inaugurando desta forma a metodologia do “*conhecer para intervir*”. Tal inovação visava superar uma das principais preocupações das autoridades, qual seja, a falta de informações precisas sobre as favelas (Parise, 1969). O resultado deste estudo foi a proposta de criação dos Parques Proletários.

O Relatório Moura confirma a continuidade da visão higienista como subsidiadora da intervenção pública e permite observar que o poder público mantém a postura autoritária frente aos moradores de favela, conforme observa Parise citando o referido relatório:

A vida lá em cima é tudo quanto há de mais pernicioso. Imperam os jogos de baralho durante todo o dia e o samba é a diversão irrigada a álcool. Os barracões, às vezes com um só compartimento, abrigam cada um, mais de uma dezena de indivíduos, homens, mulheres e crianças, em perigosa promiscuidade. Há pessoas que vivendo lá em cima, passam anos sem vir à cidade e sem trabalhar. A devolução dos favelados a suas áreas de origem, a proibição de construção de novos barracos e a correção de hábitos sociais e pessoais são medidas importantes que se impõem ao poder público (Relatório Moura, 1941 apud Parise, 1969, p.63).

Assim, de acordo com Valla (1986), o relatório Moura sugeria:

- a) o controle da entrada, no Rio de Janeiro, de indivíduos de baixa condição social;
- b) o retorno de indivíduos de tal condição para os seus estados de origem;
- c) a fiscalização severa das leis que proíbem a construção e reforma de casebres;
- d) a fiscalização de indivíduos acolhidos pelas instituições de amparo;
- e) a promoção de forte campanha de reeducação social entre os moradores das favelas, de modo a corrigir hábitos pessoais e incentivar a escolha de melhor moradia.

A concepção explícita no relatório é a de discriminação dos pobres urbanos, pelo seu modo de vida e pela forma de inserção no mundo do trabalho. Além de

uma pedagogia de disciplinarização daqueles que, por modelos de condutas próprias, eram considerados diferentes, requerendo serem “moldados” aos padrões hegemônicos das elites.

Dando efetividade às propostas do relatório, foram construídos entre 1941 e 1943, três parques proletários – Gávea, Caju e Leblon, para onde foram transferidas, em caráter em princípio transitório, cerca de 4 mil pessoas, sob a promessa de retorno após as obras de urbanização de suas áreas de ocupação.

A promessa de retorno para as áreas próximas às que viviam anteriormente nunca foi cumprida. Ao contrário, o que se efetivou, foi que os parques proletários de provisórios tornaram-se definitivos, até que as respectivas áreas se tornassem cobiçadas pela valorização imobiliária.

Contraditoriamente com a perspectiva higienista que deu suporte à proposta dos parques proletários, estes não trouxeram qualidade sanitária aos que para lá foram transferidos, pois as casas não respondiam às exigências mínimas de salubridade. Além disto, seus moradores sofriam enorme controle por parte dos administradores locais:

A autoridade da administração sobre os moradores era total. Todos os moradores tinham carteiras de identificação, que apresentavam à noite nos portões, que eram fechados às 22 horas. Toda noite, às nove, o administrador dava um chá (‘chá das nove’) quando falava, num microfone aos moradores sobre acontecimentos do dia e aproveitava a oportunidade para transmitir as lições morais que eram necessárias” (Leeds e Leeds, 1978, pp.196-197).

Um outro elemento que reforça a postura intervencionista do Estado frente a questão da habitação popular, refere-se a Lei do Inquilinato, promulgada em 1942, e que, após sucessivas prorrogações, permaneceu até 1964. Segundo Silva, a lei

decretou o congelamento dos aluguéis, com a justificativa emergencial do período de guerra (...) tendo contribuído dramaticamente para a crise habitacional na medida em que ‘desestimulou a construção de novas moradias por parte do capital rentista, motivou o aumento de despejos judiciais e a redução da oferta de habitações no mercado urbano

(apartamentos que permaneciam vazios), além de estimular um intenso mercado negro (especialmente de “luvas” disfarçadas) nas transferências de imóveis” (Silva, 2005, p.41).

Este aparato legal reforçou a dificuldade dos segmentos populares do acesso à moradia e, conforme Machado da Silva, “consolidou em definitivo a inviabilidade de acesso das camadas populares à moradia juridicamente protegida” (2002, p.227).

A partir de 1945, com o fim da Era Vargas, a experiência dos Parques Proletários perde força. No entanto, a relação criada com a experiência entre Estado e os segmentos populares, possibilitou a emergência de um processo embrionário da organização dos moradores (Burgos, 1998, p.28).

No intuito de resistir a um possível plano de transferência para os parques proletários, os moradores das favelas criaram em 1945, “as comissões de moradores, inicialmente no morro Pavão - Pavãozinho e pouco depois nos morros Cantagalo e da Babilônia” (Fortuna e Fortuna, 1974, p.103 apud Burgos, op. cit., 1998, p.28).

Em 1948 foi realizado o primeiro censo de favelas. Este revelou que a cidade contava com 105 assentamentos urbanos favelados, 34.567 unidades habitacionais e 138.837 habitantes. As favelas então existentes:

concentravam-se notadamente na área suburbana (44% das favelas e 43% dos favelados), seguida da Zona Sul (24% e 21% respectivamente) e da Zona Centro - Tijuca (22% e 30%). A zona Bangu - Anchieta, a mais distante dos principais locais de emprego, tinha participação bem menos significativa (...).

O Censo revelou ainda a predominância de uma população jovem e migrante: 52% dos favelados eram provenientes dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo (...).

A importância da localização próxima ao trabalho ficou evidenciada: 77% dos favelados do Centro e 79% daqueles da Zona Sul trabalhavam na própria zona de residência, percentual que diminuiria para 58%, na zona norte e subúrbios.

No que diz respeito à ocupação principal dos assalariados, o setor secundário revelou-se predominante, já que absorvia 30% da população, seguido da construção civil

e dos serviços domésticos (20 % cada) (...)

Quanto aos rendimentos, e ao contrário do que se poderia esperar, somente 26,2 % dos favelados ganhavam menos de que um salário mínimo. A grande maioria (55,2 %) percebia entre 1 e 2 ½ salários mínimos” (Abreu 1988, p.106).

Posteriormente, no censo de 1950 “(...) além dos dados numéricos, há uma preocupação em caracterizar o que seria favela dentro da paisagem urbana”. (Silva, 1995, p. 61).⁷

A visibilidade que a presença de favelas assume no Rio de Janeiro, somada à preocupação da Igreja Católica com o avanço do comunismo nas favelas⁸, impulsiona setores da Igreja a negociar com o governo a criação de uma entidade que viesse a atuar nas favelas. É então criada, em 1947, a Fundação Leão XIII.⁹

A Fundação, com o objetivo de neutralizar a influência comunista, dirige sua ação nas favelas através de métodos que superassem a mera repressão, tendo também como finalidade “(...) oferecer uma alternativa à pedagogia populista estado – novista” (Burgos, 1998, p.29).

Pautada nesse ideário, implementa suas ações através da instituição de creches, escolas, centros sociais, além de estruturar, ao nível local, formas de organização dos moradores (Comissões de Energia, e posteriormente, as Associações de Moradores, em relação às quais, manteve por um longo período, significativo controle na “formação de lideranças” e nos processos eleitorais).

Desta forma, a ação da Fundação sob um viés humanista cristão e por sua ação assistencial (mas também inegavelmente política) tornou-se um ator importante nas favelas.

Na análise de Burgos, a atuação da Fundação

⁷ Seriam consideradas favelas os aglomerados que possuíssem, total ou parcialmente, as seguintes características: 1 - Proporções mínimas: agrupamentos prediais ou residenciais formados com unidades de número geralmente superior a 50; 2 - Tipo de habitação: casebres ou barracões de aspecto rústico, construídos principalmente de folhas de flandes, chapas zincadas, tábuas ou materiais semelhantes; 3 - Condição jurídica: construções sem licenciamento, sem fiscalização, em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida; 4 - Melhoramentos públicos: ausência, no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, água encanada; 5 - Urbanização: área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento (Silva, 1995, p.61).

⁸ Valladares (2005), citando Lima (1989), sinaliza que o Partido Comunista criou em diversos bairros os “comitês populares democráticos” e alguns subcomitês em favelas. Destacando-se, também, a ascensão do Partido Comunista Brasileiro durante as eleições presidenciais e da Constituinte de 1945, conquistando a maioria das cadeiras do Conselho Municipal nas eleições de 1947, sendo neste mesmo ano colocado na ilegalidade (p.76).

⁹ Através do Decreto Presidencial n. 22.498 de 22 de janeiro de 1947, cuja finalidade declarada em seus estatutos era dar assistência material e moral aos habitantes dos morros e favelas do Rio de Janeiro (Valla, 1986, p.47).

(...) ao invés de conflito político, promete o diálogo e a compreensão; ao invés da luta pelo acesso a bens públicos, o assistencialismo; no lugar da crítica, a resignação; em vez do intelectual orgânico, a formação de lideranças tradicionais (1998, p.29).

Este mesmo autor sinaliza que a ação continuada da Leão XIII junto às favelas, não conseguiu impedir o crescimento da relação dos moradores com distintos segmentos sociais, com destaque para os segmentos intelectuais das camadas médias da cidade; além do surgimento de lideranças que vão estabelecer vínculos orgânicos com partidos políticos.

Quase concomitantemente à criação da Fundação, considerando a pressão imobiliária contra importantes favelas do Rio de Janeiro e a incapacidade da gestão pública no trato da habitação popular, o jornalista Carlos Lacerda lança, em 1948, na imprensa a “Batalha do Rio”.¹⁰ Nesta campanha jornalística, Lacerda reforça sua posição contra as favelas, capitaneando, politicamente, as contradições inerentes a este período (Silva, 2005).

Na década seguinte, refletindo uma cisão no interior da Igreja Católica é, em 1955, criada a Cruzada São Sebastião por Dom Helder Câmara. No nível estatal, o governo municipal cria, em 1956, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA).

O trabalho da Cruzada permitiu mudanças na representação política da favela, substituindo a visão exclusivamente negativa reconhecendo, de alguma forma, os favelados como sujeitos políticos com possibilidade de autonomia (Valladares, 2005; Burgos, 1998).

Estabelece assim, certo diferencial em relação à postura mais controladora e de cunho excessivamente paternalista, que caracterizava a atuação da Fundação Leão XIII.

A Cruzada coloca-se, em alguns momentos, como interlocutora dos moradores junto ao Estado, tendo participado das negociações relativas a não-

¹⁰ O movimento da Batalha do Rio apresentava uma série de medidas para o enfrentamento e, mais precisamente, para a eliminação do problema das favelas na cidade. Em suas propostas estavam a “devolução dos favelados aos seus locais de origem” e a criação de “campos de trabalho rural”, para onde deveriam ser encaminhados os ocupantes da maioria das favelas. Essa perspectiva de “eliminar o problema” permanece na lógica de seu principal líder que posteriormente, como governador, desenvolverá uma das mais significativas intervenções de remoção das favelas do Rio de Janeiro.

remoção de favelas ameaçadas: Borel, Esqueleto e Dona Marta (Burgos, 1998, p.30).

No que concerne à ação pública, o SERFHA inicialmente teve uma atuação tímida, apenas dando suporte às iniciativas emanadas das instituições vinculadas a igreja católica.

As críticas sobre a ação assistencialista/controladora da Fundação Leão XIII e da ação da Cruzada, principalmente na defesa contra as remoções, provocaram certo distanciamento do SERFHA em relação a essas instituições de base confessional. Como organização pública, teve sua revitalização, a partir de 1960, quando o quadro institucional brasileiro e da própria cidade (que perde sua condição de capital da República) passam por grandes transformações.

É importante destacar, que já na segunda metade dos anos 1950, os moradores de favelas dão novos passos na organização de seu movimento, redefinindo as relações de suas representações com distintos setores sociais (públicos e privados). É criada em 1954, a União de Trabalhadores Favelados (UTF) (Valladares, 2005).

Além disso, conforme analisa Silva, iniciou-se um processo de “(...) aliança entre grupos de moradores de diferentes favelas para ações comuns, estabelecendo-se uma relação supra-local entre associações e lideranças” (2005, p.132), culminando com a realização do Primeiro Congresso de Favelados do Rio de Janeiro em 1957.

É também neste período que se efetiva um estudo sobre as favelas cariocas, através da pesquisa realizada pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), desenvolvida no período de 1957-1959, por encomenda do jornal “O Estado de São Paulo”.¹¹

¹¹ Segundo Valladares, a explicação do paradoxo sobre o financiamento de uma pesquisa sobre o Rio de Janeiro por um jornal de São Paulo, colabora com a compreensão do contexto político da época. A autora identifica, pelo menos, duas explicações: Em primeiro lugar, “este órgão de imprensa buscava desestabilizar Juscelino publicamente, atacando em especial a construção da nova capital, que considerava desastrosa do ponto de vista econômico. Os editoriais e artigos defendiam a idéia de que seria preferível investir os milhões, dispensados inutilmente no projeto de Brasília, lutando contra a pobreza no Rio de Janeiro”; a segunda explicação vincula-se à ótica da competição entre duas cidades (no plano econômico e cultural), assim: “a difusão, em nível nacional mas, também, internacional, de um estudo que tornava mais visível a pobreza e a questão das favelas, o que só poderia enfraquecer a posição do Rio e melhorar a de São Paulo nessa competição” (2005, pp.87-88).

O relatório resultante da referida pesquisa, apresenta uma análise detalhada sobre a cidade, inovando metodologicamente e apresentando recomendações que objetivam a ação pública nas favelas.

Com a inauguração de Brasília em 1960, o Rio de Janeiro deixa a condição de Distrito Federal passando a Estado da Guanabara, o que em princípio, lhe permitiria uma maior autonomia na solução de problemas internos, como é o caso das favelas.

A partir da criação do Estado da Guanabara e a eleição de Carlos Lacerda para governador do novo estado, o SERFHA foi revitalizado, passando a fazer parte da Coordenação de Serviços Sociais do Estado, ficando o órgão sob o comando de José Arthur Rios.¹²

No período de quase dois anos, o SERFHA sob a orientação de Rios, procurou efetivar a aproximação com as favelas, a partir da concepção de “capacitar o morador como tal a ganhar certa independência para tratar com as autoridades estatais em vez de ter de depender de favores políticos” (Leeds e Leeds, 1978, p.212).

Neste sentido, o trabalho do SERFHA voltou-se para ampliação da interlocução com os moradores de favelas, tendo inclusive incentivado a formação de Associações de Moradores em grande número de comunidades que ainda não contavam com tais tipos de organização.

No entanto, a postura adotada foi de subordinar as associações às diretrizes da Coordenação de Serviços Sociais, transferindo para si a perspectiva e as ações de controle dos movimentos associativos de favelas até então realizadas pela Fundação Leão XIII. Este trabalho é interrompido com a demissão de Rios, e o paulatino esvaziamento do SERFHA.

Em 1962 a Fundação Leão XIII passou a autarquia do Estado, sendo incorporada à recém - criada Companhia de Habitação (COHAB-GB)¹³.

¹² O sociólogo Arthur Rios já havia participado de várias pesquisas no quadro do Serviço Social Rural e do Serviço Especial de Saúde Pública, tendo sido também diretor técnico do estudo realizado pela SAGMACS (Valladares, 2005).

¹³ Segundo Leeds e Leeds, a criação da COHAB decorreu do enfrentamento do governador Lacerda ao presidente Goulart, que havia criado o Conselho Federal de Habitação com a finalidade de efetivar a política de habitação para a população pobre (1978, p.215). Além disso, na análise de Burgos, a incorporação da Fundação Leão XIII à COHAB, objetivava apropriar-se da experiência

Dando prosseguimento a sua gestão, Lacerda assina acordo com a United Agency for International Development (USAID), visando financiamento para a remoção de favelas. Assim, através de recursos desta instituição, foram construídos 4 grandes conjuntos habitacionais e 3 Centros de Habitações Provisórias (CHPs)¹⁴ para abrigar diferentes tipos de moradores de favelas.

Tais conjuntos habitacionais representaram, na verdade uma ampliação das fronteiras urbanas da cidade, através da remoção das comunidades faveladas. Isto porque, tais assentamentos localizavam-se em regiões muito distantes do centro, e mesmo dos bairros então mais densamente ocupados, da cidade. Eram eles: Vila Kennedy em Senador Camará (5.509 unidades); Vila Aliança em Bangu (2.187 unidades); Vila Esperança em Vigário Geral (464 unidades) e Cidade de Deus em Jacarepaguá (6.658 unidades). Entre 1962 e 1965, verificou-se “(...) a remoção de aproximadamente 42.000 pessoas; a destruição de 8.078 barracos, atingindo total ou parcialmente cerca de 27 favelas” (Valla, 1986, p.91).

O processo de remoção em si, e os critérios de seleção das áreas a serem desocupadas pautavam-se pela lógica da valorização imobiliária e respondia às necessidades ditadas pelo “(...) processo de reorganização do espaço físico da cidade, de forma a adequá-lo às exigências de um padrão de acumulação que tinha no urbano, sua base de sustentação e expansão” (Fausto Neto, 1994, p.4).

Não é secundário pois, que a zona sul e partes da zona norte mais próximas do Centro da cidade do Rio de Janeiro (áreas de maior valor imobiliário) tenham sido também a mais intensamente “desocupadas” no processo de remoção.

Para garantir o processo de desocupação/remoção, a COHAB contava com um *pool* de organizações públicas: a Fundação Leão XIII, da Secretaria de Saúde, da Polícia Militar e da Secretaria de Serviços Sociais.

Em relação aos moradores, estes procuravam avançar em sua organização, fundando em 1963 a Federação da Associação de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), entidade que vai lutar duramente contra a política remocionista.

acumulada pela Fundação com o fulcro de “exercer uma vigilância mais estrita da vida política das favelas” (1998, p.33).

¹⁴ Os CHPs como re-assentamentos provisórios, eram conjuntos habitacionais de construção em sua maioria de madeira.

A partir de 1964, com o autoritarismo advindo do regime militar, observa-se um retorno à centralização do poder decisório nas instâncias federais.

O governo estadual de Negrão de Lima, marcado por certa ambigüidade, vai sofrer a pressão de setores populares, que organizados em associações e com o apoio da FAFEG, vinham articulando-se no enfrentamento da política de remoção.

Neste contexto, podem ser destacados dois momentos: o primeiro (1967), no qual o governo estadual, através do Decreto 870, determina o recrudescimento da intervenção nas associações de moradores, a dissolução de suas diretorias e o controle das organizações comunitárias através da Secretaria de Serviços Sociais.

Logo depois (1968), num segundo movimento, o governador autoriza a criação da Companhia para o Desenvolvimento da Comunidade (CODESCO), constituída por um grupo de jovens profissionais (com o apoio da Igreja Católica através de sua Pastoral de Favelas).

Tal instituição propõe uma perspectiva distinta de intervenção sobre as áreas faveladas: a urbanização a partir da compreensão de que os moradores deveriam ser atores intervenientes no processo de construção das casas e mudanças no local de suas moradias. As favelas escolhidas como projeto piloto foram: Brás de Pina, Morro União e Mata Machado.

Mudando de escala, e na perspectiva de que as favelas constituem um problema nacional, foi criada por iniciativa do governo federal, a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), órgão diretamente ligado ao BNH, que funcionou de 1968 a 1973.

Na realidade, segundo a avaliação de Valla, a CHISAM seria uma resposta do governo federal à proposta da CODESCO, uma vez que assumidas pelos moradores, as transformações urbanas e habitacionais locais, não favoreceriam “nem ao BNH e a indústria de construção civil, nem as companhias de poupança, crédito e finanças” (1986, p.98).

Além disso, segundo o autor, a CHISAM repete, em suas análises e concepções, os preconceitos tradicionais em relação às favelas:

- 1 - os moradores de favelas na realidade eram alienados da sociedade por causa de suas habitações;
- 2 - a população favelada não tem benefícios de serviços porque não paga impostos;
- 3 - a família favelada necessitaria de uma reabilitação social, moral, econômica e sanitária;
- 4 - é necessário integração dos moradores à comunidade, não somente no modo de habitar, mas também no modo de pensar e viver;
- 5 - é necessário alterar o panorama urbano deformado (Op. cit, p.99).

Durante o período de sua existência, a CHISAM removeu mais de 50 favelas, abrangendo em torno de 90.000 moradores, ocupantes de favelas localizadas nas áreas de maior valor imobiliário na cidade, sua zona sul.

A política remocionista e as mudanças desencadeadas sobre a vida dos moradores, com forte impacto na sobrevivência econômica e nas redes de sociais, fez emergir a reação dos favelados.

Sob o comando da FAFEG foram organizados dois congressos, sendo o maior deles realizado em 1968, cuja principal deliberação “foi a defesa da urbanização como a melhor solução para os problemas das favelas” (Silva e Barbosa, 2005, p.45).

A resposta a esta postura de enfrentamento com ênfase na defesa dos moradores pela permanência em seus locais de moradia, foi a arbitrária cassação da diretoria da FAFEG com a prisão e desaparecimento de algumas de suas lideranças. Além disso, o gerenciamento das entidades organizativas dos moradores, através de ações de cunho repressivo é reforçado, sendo colocadas suas diretorias submetidas ao exame da Secretaria de Segurança.

Frente a tais medidas que atingiam tanto a entidade maior (FAFEG) como as organizações de representação local, a FAFEG assume uma nova postura, passando a participar da definição dos critérios de distribuição das famílias nos conjuntos habitacionais. Esta guinada de direção é assim analisada por Valladares:

A metamorfose ocorrida na Fafeg corrobora a hipótese de que os favelados foram levados a mudar de tática e, mais ainda, de que a aceitação da operação da CHISAM por parte dos moradores foi uma jogada tática. Perceberam que lhes restava uma margem de

manobra dentro do próprio processo de remoção. Nesse sentido, as práticas de distorção do sistema constituíram uma resposta à ofensiva governamental contra as favelas (1980, p.118).

Após a remoção, emergem duas grandes situações, que de certa forma voltam a “reafirmar” as condições de vida daqueles a quem se pretendia tornar ex-favelado: o fenômeno do “passa-se uma casa” analisado por Valladares (1980) e o da generalização da inadimplência e seus reflexos sobre o BNH, analisados por Burgos (1998).

No início dos anos 1970, já no governo Chagas Freitas (1970-1974) desenvolve-se mais nitidamente uma inflexão na política de remoção. Na explicação desta mudança da postura governamental, muitas razões se entrelaçam: a suspensão para as eleições diretas para governadores pela gestão militar e a criação de um colégio eleitoral baseado no legislativo estadual, para sua eleição.

Este colégio, no Estado da Guanabara, configura-se como único “governo de oposição” no país, ainda que mesmo como “oposição”, Chagas Freitas atua subordinado às instâncias federais e em clara colaboração com a gestão autoritária.

No Estado, é construído um complexo sistema de troca e favores, sustentado em uma espécie de clientelismo, conhecido posteriormente como “chaguismo”. Por esse sistema de clientela e utilizando-se amplamente as máquinas públicas, é promovida a “divisão do Estado” em zonas de influência, controladas por políticos locais (Diniz, 1982).

Nessa perspectiva, a manutenção das favelas em seus espaços originais garante a perpetuação do político local, sem contudo observar-se uma real modificação nos processos de estigmatização e discriminação seja das áreas seja de seus moradores. Na realidade, mantém-se uma relação de controle e coerção sobre estas populações.

É no contexto de esgotamento da política econômica do governo autoritário, associado à erosão de sua “legitimidade” política que se evidencia o processo de organização dos mais variados grupos da sociedade civil.

Surgem novos grupos reivindicativos em diferentes favelas do Rio de Janeiro, que são também influenciados pela aproximação com distintas

instituições (políticas, civis e religiosas) que buscam estabelecer “solidariedade⁴⁵ política” com setores populares e excluídos.

Emergem propostas de manutenção das favelas em suas áreas originais, associadas a políticas de urbanização e de resgate da cidadania onde o sentido é o de integrar seus moradores ao conjunto da cidade.

Nesse sentido, a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, tanto o governo estadual quanto o governo federal adotam uma política global para as favelas: a política de urbanização.¹⁵

Segundo Valla (1986), a política de urbanização das favelas representa uma postura de aproximação e busca de bases sociais de apoio para uma alternativa de transição/formação de um novo pacto social no país e no Rio de Janeiro, em particular.¹⁶

Na esfera municipal, o Rio de Janeiro sob o comando do prefeito Israel Klabin, nomeado pelo governador, cria em 1979 a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), a partir da negociação entre a prefeitura e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com a finalidade de intervir nas áreas de educação, saneamento, saúde e legalização de propriedade. Ainda que voltada para toda a cidade, esta Secretaria terá uma atuação preponderante nas áreas de favela.

A rigor, a ampliação da agenda social para as favelas vai ganhar maior nitidez no processo de redemocratização do país, com o retorno das eleições. São então desenvolvidos vários programas de infra-estrutura urbana “adaptados às condições das favelas” (Burgos, 1998).¹⁷

Outro destaque, do período de redemocratização, que a rigor corresponde a um reconhecimento por parte do Estado em relação às formas com que

¹⁵ No âmbito federal, surge o Promorar (Programa de Erradicação de Favelas), visando solucionar o problema das habitações subumanas. No Rio de Janeiro, na área da Maré, região de grande concentração de habitações precárias (no modelo palafitas) é iniciado um programa de urbanização de grande impacto na paisagem da área, já que ali estavam reunidas quase uma dezena de favelas.

¹⁶ Na esfera estadual, com a fusão/criação do Estado do Rio de Janeiro (1975), o governo, novamente nas mãos de Chagas Freitas amplia a ação da CEHAB e da CEDAE, passando a organizar programas especiais para os setores populares.

¹⁷ O autor indica: “*Programa de Favelas*” da CEDAE (PROFACE), desenvolvido entre 1983 e 1985, onde o governo levaria sistema de água e esgoto a cerca de 60 favelas, incorporando-as à rede de seus bairros; a COMLURB compra micro-tratores adaptados às condições das favelas, melhorando a coleta de lixo; um programa de iluminação pública, iniciado em julho de 1985 pela Comissão Municipal de Energia; igualmente importante é o programa CADA FAMÍLIA UM LOTE, que incluía a regularização da propriedade em áreas de favelas” (Op. cit. p.41).

historicamente foram tratadas as comunidades faveladas refere-se à Política de⁴⁶ Direitos Humanos. Esta buscava implantar uma nova concepção para as instituições públicas de controle social, projetando um novo “*modus operandi*” para as polícias (civil e militar) frente às populações pobres e excluídas, em geral e para as favelas em particular.

É também neste contexto de abertura política que se observa a retomada do associativismo no país, no qual a organização dos moradores em termos gerais e, especialmente as organizações de favelas, ganham dinamismo, sendo que em alguns casos (principalmente as de maior experiência político-organizativa) vislumbram a possibilidade de uma articulação mais autônoma, desvinculando-se da tutela do Estado (Burgos, 1998).

É bem verdade que, articulada a essa abertura, as organizações sociais e de representação das diferentes favelas sofrem, de forma bastante clara, a influência dos partidos políticos.

No caso do Rio de Janeiro, com a vitória do PDT desenvolvem-se diferentes formas de partidarização das organizações populares.¹⁸ Desta forma, a gestão Brizola, buscando aniquilar a máquina Chaguista, promoveu, neste processo, o cerceamento do movimento autônomo emergente.

Assim, o próprio movimento reivindicatório das associações de moradores de favelas, que pleiteava uma presença forte do poder público em suas áreas de moradia, foi atravessado por exigências outras como as de administrar localmente programas sociais “participativos”.

As novas tarefas de administração de programas públicos desencadearam pelo menos dois grandes processos, de enormes conseqüências políticas: a substituição de bandeiras políticas (de possível enfrentamento com o Estado) pela aprendizagem e execução de procedimentos burocráticos estatais em suas comunidades (inscrições e seleções de candidatos a programas nas áreas; elaboração e envio de relatórios; preenchimento de formulários e prestações de contas etc). Um segundo processo, relacionado a esse, é o que se relaciona à

¹⁸ Na verdade a busca de articulação mais direta Governo-Povo não se limita à partidarização das organizações sociais de base local. Ela aparece igualmente na constituição das próprias esferas de governo, com a incorporação de líderes comunitários, aliados e/ou indivíduos por eles indicados, em cargos e funções de órgãos públicos e administrações regionais. Esse processo, como veremos posteriormente, foi particularmente importante na constituição do corpo funcional da SMDS.

“profissionalização” das lideranças, muitas das quais passaram a ser⁴⁷ remuneradas pelo Estado para o exercício de suas tarefas associativas.¹⁹

Na esfera municipal, só a partir da instituição de eleições diretas para a prefeitura das capitais, a perspectiva de integrar as favelas à cidade pode ser reforçada. Neste sentido, a SMDS amplia, apesar de seu precário orçamento, seu raio de ação, assumindo diferentes projetos.²⁰

Além disso, áreas de favelas com grande concentração demográfica, foram transformadas em Regiões Administrativas (RAs)²¹ ou seja, passaram a integrar diretamente a esfera político-administrativa da Prefeitura da cidade.

Essa medida, se de alguma forma garantiu legitimidade e poder às representações locais junto ao poder público, também fortaleceu o processo de profissionalização de lideranças e o acirramento das disputas por seus cargos internos.

Também foi ensejado um movimento em busca da democratização das relações entre o poder governamental e a população, através da constituição do Conselho Governo – Comunidade (CGC).

Este conselho organizava-se através de reuniões mensais, nas quais os representantes das associações de moradores de bairro e de favelas, além das associações comerciais, debatiam com os representantes das diferentes secretarias municipais, os problemas elencados como prioritários, visando definição das alternativas para solucioná-los. Dependendo da pauta de assuntos a serem tratados, poderiam ser convidados para participar da reunião do CGC, alguns representantes das instâncias de governo do Estado, como por exemplo, da Polícia Militar.²²

¹⁹ A questão do processo de burocratização dos movimentos sociais na década de 80 não se caracteriza como fenômeno específico das favelas cariocas. Faz parte de uma estratégia de intervenção junto às populações mais empobrecidas tanto na área rural quanto na urbana. Esse processo foi objeto de diferentes análises. Ver entre outros: Andrade (1993) e Fausto Neto (1993a).

²⁰ Dentre eles: Projeto Mutirão; Reflorestamento e Contenção de Encostas; ampliação do Programa de Creches; Assistência à População de Rua.

²¹ A constituição de RAs localizadas em favelas foi regulamentada pelo Decreto nº 6.011 de 4/8/1986, que formalizou a criação das seguintes RAs: XXVII - Rocinha; XXVIII - Jacarezinho; XXIX - Alemão e XXX - Maré.

²² No entanto, a efetividade do que era proposto no CGC, dependia do poder político do Administrador Regional. Outro fator limitador para a concretização do que era proposto, decorria da representação das secretarias, que se dava, geralmente, através de funcionários de segundo ou de terceiro escalão, sem poder decisório e/ou com dificuldade de articulação no interior das secretarias.

A partir da nova institucionalidade advinda da Constituição de 1988, os municípios passam a ter maior autonomia financeira, além da exigência da construção de um *Plano Diretor*. No Rio de Janeiro, em meio a preparação da ECO 92, é sancionado o Plano Diretor da cidade, no qual fica explicitado a idéia da integração da favela aos demais bairros da cidade.

A partir do consignado no Plano Diretor, em 1993 o prefeito César Maia, constituiu o Grupo Executivo de Assentamentos Populares (GEAP), que propõe dentre outros programas habitacionais, o “*Favela Bairro*” e para viabilizar uma política habitacional municipal, foi criada, a partir do desmembramento da SMDS, a Secretaria Extraordinária de Habitação (1993) que, posteriormente, assumiu caráter ordinário (SMH).

Com esta nova secretaria e com a passagem das creches comunitárias para a Secretaria de Educação, (respondendo as diretrizes da Lei de Diretrizes de Base da educação nacional), a SMDS passa a responsabilizar-se, exclusivamente, pela Política de Assistência Social sendo, re-denominada, no final da década de 1990, como Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS).

O programa *Favela Bairro*, é talvez uma das mais importantes intervenções contemporâneas nas áreas de favela. Ele parte de uma mudança no foco da intervenção pública na esfera habitacional, segundo a qual cabe ao poder público, *construir cidade, e não mais construir habitação*. Essa é um bem de consumo individual.²³

O Programa teve assim, como eixo orientador a urbanização tendo definido como sua grande filosofia de intervenção a *integração da favela à cidade formal*. Em princípio pautava-se por critérios técnicos para a definição das favelas a serem

²³ Ainda que a diretriz de não priorizar mais a construção de habitações (que caracterizou a política dos anos 1970, desenvolvida pelo BNH) fosse assumida pela Prefeitura, a SMH elaborou e executou programas que envolviam construções de moradias. Estas foram construídas, de forma complementar ao Favela Bairro, para realocar famílias ocupantes das áreas internas necessárias ao desenvolvimento das obras de infra-estrutura. Além disso, foi desenvolvido também o *Programa Morar Sem Risco* que, entre 1994 e 1998, construiu e/ou realocou 12.013 famílias moradoras de áreas consideradas “em riscos naturais de desabamento, inundações etc. Esse programa, além da remoção (agora denominada realocação ou re-assentamento) de moradores vivendo em vias públicas (sob viadutos e pontes) atingiu também as franjas das áreas das favelas consolidadas (cume dos morros, beira de rios). (Tostes, 2000 p.19) Ou seja, foi dirigido a moradores que representam o desdobramento ainda mais radical, dos níveis de pobreza e condições de moradia.

contempladas, embora a efetiva elegibilidade das áreas para ação do programa⁴⁹ tenha sido feita por critérios políticos.²⁴

Envolvendo obras voltadas para infra-estrutura urbana, acessibilidade e criação de equipamentos urbanos e geração de emprego e renda, foi financiado através de contrato firmado entre a Prefeitura e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), vinculado ao Programa de Urbanização e Assentamentos Populares (PROAP), no valor de US\$ 300 milhões, dos quais 180 milhões provenientes do BID e, os outros 120 milhões como contrapartida da prefeitura.

No momento atual, a intervenção pública em favelas no que concerne à questão habitacional e à urbanização, vincula-se ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), implementado em várias regiões do país pelo Governo Federal em parceria com estados e municípios. No Rio de Janeiro, o PAC encontra-se principalmente associado ao governo estadual e, em algumas áreas também com parceria da prefeitura.²⁵

Além disso, e de forma bem mais enfraquecida, a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, dá continuidade do Programa Favela-Bairro em sua terceira fase.

Esta breve contextualização nos permite identificar a gama de representações que as favelas (e os favelados) tiveram no decorrer do processo histórico, principalmente a partir do início do século XX.

Se inicialmente a favela foi compreendida como uma questão de saúde pública, ensejando ações higienista e, posteriormente de cunho moralizador, passou também pelo entendimento de ser um problema de segurança pública. Todas essas representações sempre conformaram ações de cunho tutelar e subalternizante.

Hoje, sofre um novo processo de criminalização pela associação direta da favela x violência x tráfico, o que vem reforçando processos de criminalização e suspeição sobre as áreas e suas populações.

²⁴ Em relação ao Programa Favela Bairro, Burgos avalia como inovadora a iniciativa da abertura de concurso público para seleção de propostas urbanísticas para o programa (Burgos, 1998).

²⁵ Exemplo desta tripla parceria se dá na região de Manguinhos, onde realizamos a presente pesquisa.

2.2

Favela x Cidade: algumas bases analíticas

Como vimos na contextualização anteriormente realizada, as favelas tiveram sua história marcada por lutas constantes: pelo direito a ocupar e permanecer no solo urbano; pelo acesso a serviços públicos garantidos a outros espaços da cidade; pelo acesso a equipamentos sociais; pelo direito a opinar sobre questões que diziam respeito a suas áreas de moradia vale dizer, pela garantia dos direitos inerentes à cidadania. Nos diferentes momentos, os moradores tiveram que confrontarem-se com um recorrente processo de estigmatização de suas áreas e populações.

Desta forma, a questão fundamental da favela inseriu-se no problema distributivo do acesso à cidade, ou seja, no problema de sua efetiva integração social.

A rigor, a questão das favelas nos remete a conflitualidade da vida social, inerente às desigualdades e à inserção dos seres humanos nas diferentes classes da sociedade capitalista. Essas diferenças são hierarquizadas através de relações de força, o que vai definir um conjunto de pessoas superiores e um conjunto de pessoas inferiores, caracterizando desta forma, um conflito de interesses.

Este embate entre as diversas categorias de capitalistas (superiores) e as diversas categorias de trabalhadores (inferiores), com interesses contrários é mediado pela ação do Estado, instituição que detém o monopólio do uso legítimo da força e que é responsável pelo estabelecimento de regras de negociação dos conflitos na sociedade de classes.

E, conforme Faleiros (1995), o Estado é uma “relação social”, na qual se defrontam e se conciliam os interesses das classes sociais, onde “(...) a instância de poder político é interpenetrada e reflete a base econômica” (p.46), resultando daí a regulação dos conflitos e a legitimação política dos desequilíbrios sociais.

Não obstante os processos de modernização experimentados ao longo do século XX pela sociedade brasileira, não foi observado a incorporação de amplos contingentes da população à cidadania, ao contrário o que ficou patente foi a incapacidade do Estado efetivar tal incorporação, resultado de uma atuação

restrita aos (ou extremamente hegemonizada pelos) interesses de determinadas⁵¹ frações de classe, quais sejam: aquelas de poder econômico e político.

Pode-se ainda acrescentar que, no Brasil, o processo de institucionalização do trabalho assalariado, característico do mundo capitalista, se deu de forma incompleta, provocando que amplos segmentos pobres dos centros urbanos, tenham “uma experiência de proletarização marcada pelo subemprego, pela informalidade ocupacional e por passagens transitórias por empregos regulares” (Fausto Neto, 1993c, p.19). Tal experiência denominada por alguns autores como “proletarização imperfeita”.

Tudo isto leva a que o conflito social, mediado pelo Estado, não tenha produzido a ampliação da democratização das relações sociais.

Frente a esta questão, reportamo-nos a reflexão de Burgos, em texto que discute “Cidade, Territórios e Cidadania”, no qual indica a importância de pensarmos a cidade a partir da noção de território, tendo em vista apresentar “vantagens analíticas importantes em face à categoria favela” (2005, p.191). Argumenta o autor sobre a categoria território:

(...) é mais neutra e mais precisa na identificação dos fenômenos da fragmentação das cidades e de seus efeitos sociais e políticos sobre o processo de construção da cidadania no mundo popular. A noção de território remete à idéia de um microcosmo, que inclui diferentes formas de organização popular- inclusive a favela- e que se diferencia da cidade, que é o domínio dos direitos universais, fonte da igualdade e da liberdade; em uma palavra, da cidadania (2005, p.191)

Buscando aprofundar a compreensão acerca da diferenciação do lugar dos sujeitos na cidade, buscamos em Santos a seguinte ponderação:

Cada homem vale pelo lugar que ocupa onde está: o seu valor como produtor, consumidor, cidadão, depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando, incessantemente, para melhor ou para pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência e preço), independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até o mesmo salário têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está (2000, p.81).

Assim, concordamos com Burgos quando indica que “(...) a lógica de territorialização da cidade tem funcionado como importante limitador do pleno uso popular do potencial político inerente aos regimes democráticos” (2005, p.191).

Essas reflexões nos levam a incorporar a discussão sobre a integração social, sem, contudo indicar uma desvalorização do debate sobre a luta de classes. Esta, aliás, é o pano de fundo que dá suporte e relevância à complexidade de elementos que envolvem os processos de integração do país, com ênfase na cidade do Rio de Janeiro como foco de estudo da presente tese.

Neste contexto, importa-nos refletir sobre a relação da favela (e dos favelados) com a sociedade mais ampla e, especificamente na do Rio de Janeiro, procurando identificar como esta relação foi sendo constituída a partir do suporte analítico de algumas categorias.

Inicialmente partimos da reflexão sobre o “*clientelismo*”, vigente até hoje na sociedade brasileira, mas que em algumas conjunturas políticas assumiu a hegemonia nas relações entre Estado e Sociedade, ou mais especificamente, entre políticos ou governos e a população pobre.

Em termos mais estritos, o *clientelismo* caracterizaria uma modalidade da prática política que objetiva o controle do apoio político e do voto de parcela do eleitorado através de cooptação e oferta de favores e ajudas variadas por parte dos políticos.

Este padrão de relação política teve no Rio de Janeiro um caso exemplar, onde se apoiou na rotina de funcionamento de uma máquina política baseada em redes de clientela e alimentada pelo acesso a bens públicos.

Em estudo sobre votos, sistema político e *clientelismo*, Eli Diniz, indica que o *clientelismo* inerente à política das máquinas difunde uma ideologia de representação que privilegia um tipo de vínculo paternalista entre representantes e representados. Antes de tudo, porém, “(...) o clientelismo representa um importante mecanismo de controle social em benefício de uma dada constelação de interesses” (1982, pp.44-45).

No cenário carioca, o controle exercido pelos governantes através de suas redes de base local, permitiu que as demandas específicas de bairros e favelas

fossem apropriadas por atores políticos locais, que se colocavam como *porta*⁵³ *voces* das áreas e seus habitantes junto ao poder executivo.

Portanto, retirava a autonomia dos próprios interessados em constituírem-se como sujeitos políticos e interlocutores de suas próprias demandas e reivindicações.

O vínculo paternalista sinalizado por Diniz (1982), propicia a formação de clientelas, que se configuram numa espécie de eleitores fiéis e cativos, disponíveis mesmo em períodos não eleitorais. Assim, o vínculo entre os setores populares e as elites políticas se dá de forma subordinada, permitindo a dependência e restrição da autonomia política dos primeiros.

É importante destacar, que o *clientelismo* recorrentemente presente nas relações entre os segmentos pobres da população e as esferas de poder político e econômico, não se restringiu a determinados processos da relação com o estado ou limitou-se a períodos específicos (como no caso dos períodos eleitorais).

Vinculou-se, também, a diferentes instituições, dentre elas a Igreja Católica que, como vimos anteriormente, marcou sua presença por longos períodos junto às favelas e suas populações (fundamentalmente, via Fundação Leão XIII).

Ampliando a noção de controle inerente ao *clientelismo* estudado por Diniz, vamos encontrar no conceito de “*controle negociado*” (Machado da Silva, 2002), uma sugestiva argumentação para aprofundar a compreensão da subalternização política dos segmentos populares.

O autor, partindo da reflexão da continuidade do “problema favela”, tendo por base o diálogo com outros autores²⁶ que estudaram a favela, bem como da contextualização político-institucional da mobilização dos favelados em diferentes momentos históricos, vai indicar que, no Rio de Janeiro, o padrão de integração urbana foi construído sob

(...) uma categoria subalterna, cuja intervenção na cena pública, duramente conquistada, não mexeu no padrão básico de sociabilidade urbana, pouco alterando sua posição relativa na estratificação social e seu papel como força política (Machado da Silva, 2002, pp.223-224).

²⁶ São eles: Leeds e Leeds (1978), Bechimol (1992), Parise (1969) e Burgos (1998). Autores esses que foram elencados na contextualização realizada no item 2.1 deste capítulo.

Machado da Silva enfatiza que a construção social da favela esteve mais⁵⁴ vinculada à dimensão físico-espacial do que na característica de seus moradores, o que inicialmente suscitou propostas de ação de cunho definitivo, qual seja: a eliminação das favelas. No entanto, tais propostas perdem, tanto pelo processo de democratização vivenciado no país, quanto pelo acelerado processo de favelização. Isto provoca que

(...) ao mesmo tempo que as agências estatais e demais atores políticos desistem de impor uma solução de cima para baixo, as associações de favelas despontam como atores coletivos, numa grande interação de forças sociais no período (Ibid, p.229).

Entretanto, ainda segundo o autor, a mobilização e organização dos moradores evidenciada a partir da década de 50, sofre o impacto da ditadura militar advinda do golpe de 64, permanecendo a partir daí com momentos de ativação e recuo, mas sempre reproduzindo um padrão de “rebaixamento de conflitos”. Assim,

(...) os objetos de disputa mudam, as formas de mobilização adaptam-se às conjunturas, mas o controle institucional assim negociado reproduz- com a própria participação dos favelados- o padrão secular de integração fragmentado e o enorme diferencial de poder que o sustenta (Machado da Silva, 2002, Op. cit., p.235).

Portanto, o conceito de “*controle negociado*”, conforma uma dada sociabilidade urbana, sem vínculos capazes de solidificar relações democráticas nas quais o conflito social poderia emergir na esfera pública, permitindo que as lutas sociais entre os diferentes segmentos se confrontassem e produzissem, na arena política, respostas visando a ampliação da cidadania para todos.

Outra análise que colabora com a compreensão da relação favela x cidade é o conceito de “*cidade escassa*”, formulado por Maria Alice Rezende de Carvalho. A moldura da cidade escassa parte da perspectiva da liberdade, ou melhor, “(...) da privação da liberdade que impediu os desiguais de lutarem por seus direitos e por sua incorporação à cidade” (2000, p.48)

A autora também transita pela produção dos historiadores do associativismo popular do Rio de Janeiro, destacando sua importância a partir:

(...) das formas de articulação entre a esfera pública política e o mundo popular (...). Ao destacarem as iniciativas governamentais de remoção de favelas ou de intervenção tutelar das entidades organizadas pelos seus moradores, ao sublinharem as formas seletivas de incorporação dos “de baixo”, mediante cooptação de lideranças populares e o atendimento restrito de algumas de suas demandas, tais trabalhos têm a atenção voltada para a trajetória de desidentificação social desses segmentos e para os efeitos inibidores que esse processo desencadeou na construção de um ideal universalista de cidade, referido à noção de bem comum (Ibid, *ibidem*).

O conceito de “*cidade escassa*” indica, portanto a pequenez política pela não incorporação das massas à cidadania, negando desta forma uma dinâmica política democrática, na qual a solidariedade social e a cooperação permitiriam à cidade um ambiente pacífico e promissor. Ao contrário, o que Carvalho identifica:

são intensos padrões de exclusão política (onde) grande parte da população não se reconhece como partícipe de uma trajetória coletiva. A cidade se torna objeto da apropriação privatista, da predação e da rapinagem, lugar onde prosperam o ressentimento e as desconfianças sociais (2000, p.56).

Carvalho, analisando diferentes referências históricas²⁷, avalia que no Rio de Janeiro ocorreu uma variada gama de nexos entre indivíduos ou grupos e a esfera estatal e que “(...) embora possa ter propiciado alguma integração social a parcelas mais carentes da população, não inscreveu a política democrática - representativa como arena privilegiada para resolução de demandas” (2000, p.60).

²⁷ O Rio de Janeiro como sede do Estado Imperial, “após pacificar os diferentes segmentos da classe senhoril, imprimiu uma ordenação política centralizada e eficiente, do ponto de vista da preservação territorial, porém excludente da maioria da população”; na República Velha, “o Estado ocupa integralmente o espaço público (...) cuja à tônica foram os vetos à organização autônoma da sociedade civil e à sua participação política, sendo o Estado um instrumento eficiente de acumulação privatista de vantagens patrimoniais”; o Rio como sede do governo federal no momento da experiência Varguista, quando “atribui identidade e organização aos seres sociais atomizados, constituindo-se em peça fundamental da institucionalização da ordem, na medida que qualificava como ‘clientes’ da burocracia pública os que sempre estiveram à margem da vida republicana”: no período da ditadura militar, “o Rio de Janeiro se tornou o laboratório, por excelência, das ações públicas de corte social que (...) viriam a consagrar um receituário nacional, segundo o qual ‘integrar socialmente’ era o principal antídoto contra a autonomia política dos de ‘baixo’”. (pp.57-59)

Burgos, analisando o processo de territorialização na cidade do Rio de Janeiro, retoma os conceitos de “*controle negociado*” e “*cidade escassa*” para compreender a relação cidade x favelas. Neste caminho, avalia que o primeiro conceito permite desvendar um certo padrão de articulação entre a cidade e os territórios a partir da modernização capitalista da cidade. Possibilita, também, compreender a forma clientelista, fíncada numa identidade coletiva de territórios, que propiciou “o processo de incorporação subalternizado de sua população à vida da cidade” (2005, p.196)

No entanto, avaliando a atmosfera política contemporânea, onde se verifica a ampliação do acesso aos equipamentos urbanos e a incorporação da noção de direitos por moradores e lideranças locais, identifica um processo, embora discreto, de transformação da lógica clientelista tradicional que integrava os territórios à cidade. Destaca então:

A dinâmica atual, diversamente, é fruto da implosão do pacto cidadão preexistente; ela deu lugar a uma lógica igualmente clientelista, mas que não se funde mais em uma ordem urbana hierarquizada; daí que a atomização territorial que caracteriza a cena urbana atual não possa mais ser explicada pelo conceito de “controle negociado”, pois lhe falta a própria dimensão de controle. Para o bem e para o mal, os fragmentos dessa cidade territorializada estão mais livres do que jamais estiveram dos mecanismos de controle social e político, tornando possível pensar na construção de uma nova forma de articulação horizontal, para a qual poderá contribuir a ainda vaga, mas crescente, noção de direitos. É aqui que o conceito de “cidade escassa” ganha relevância heurística”. (Burgos, 2005, p.197)

O limite do conceito de controle negociado como suporte analítico para entender o novo pacto cidadão, conforme sinalizado por Burgos, nos remete a pensar sobre o processo de democratização do país, que culminou com a Constituição Federal de 1988, cujo emblema a ela incorporado foi o de “constituição cidadã”.

Analisando este período, verificamos que o processo constituinte mobilizou diferentes grupos sociais do país, visando encaminhar demandas diversificadas que envolviam tanto aquelas vinculadas a interesses de grupos identitários quanto à defesa da ampliação de políticas sociais.

Na realidade, se observou verdadeiros *lobbies* em prol de interesses particulares, como foi o caso das reivindicações dos grandes latifundiários; além de demandas de cunho universalizantes. Esse somatório resultou efetivamente, numa massificação da defesa de interesses.

O novo quadro institucional a partir de 1988 traz inovações, principalmente para aspectos referentes aos direitos sociais, inclusos no artigo 6º da Carta Magna (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência e assistência social).

Dentre as inovações podemos salientar a instituição da Seguridade Social, composta pelas políticas de saúde, previdência e assistência social. Isto significou enorme avanço no padrão centralizado e fragmentado de políticas sociais até então existentes.

Assim, estava posta a possibilidade de instituição de um abrangente sistema de proteção social com direitos amplos, universais e equânimes; de aprofundamento da socialização da política, por meio da participação de representantes da sociedade civil nos Conselhos de Gestão e de Direito, nas Conferências, entendidos como espaços de disputa política; além da alocação democrática e redistributiva de recursos públicos, a partir da criação do orçamento da seguridade social.

Contudo, tal perspectiva vem sofrendo sucessivos golpes, que estão derruindo as potencialidades da seguridade social consolidar-se como amplo sistema de proteção social, principalmente pela não universalização dos direitos; além do deslocamento de boa parte dos recursos que deveriam financiar os direitos sociais, estarem sendo realocados para pagamentos dos juros da dívida e para gerar superávit primário.

O que se observa é que o novo formato institucional, cuja ênfase na descentralização da intervenção pública, que tanto foi reivindicada por setores políticos e sociais, se de um lado possibilita aglutinar interesses locais e identidades a partir das diferenças; de outro lado, a diversificação de agências e programas governamentais, vem invertendo a concepção de serviço público universalista e permanente para uma perspectiva de projetos de serviços, focalizados e temporários, que não são necessariamente organizados pelo Estado.

E, neste contexto, verifica-se uma transformação na concepção de “clientela”⁵⁸ nos padrões do clientelismo tradicional para a lógica que trabalha com a inversão do cidadão para consumidor.

Ressalta-se, ainda, a nova lógica decorrente da reformulação do aparato legal da proteção social, na qual a efetivação do controle social se daria pelo viés participativo da sociedade civil.

Na prática, efetivamente, esse formato encontra sérios limites tendo em vista que as instâncias de controle social no âmbito das políticas sociais, nem sempre se configurem como espaços de participação democrática.

De fato, esses espaços vêm sendo, muito freqüentemente, ocupados por grupos vinculados a interesses particulares, formatando assim uma “privatização do público”.

Entre esses grupos, indica-se aqueles vinculados às diversas religiões, que se perpetuam como representantes do público alvo das políticas de proteção social, capitaneando a verba pública e implementando projetos sociais afastados da perspectiva universalista.

Retornando o debate proposto por Burgos, vamos discordar do autor quando identifica limites para o conceito de *controle negociado* frente ao novo ordenamento institucional/social.

Entendemos que a ainda tímida incorporação da noção de direitos por amplos segmentos sociais, entre eles os habitantes dos “territórios”, vislumbre a possibilidade de construção de uma nova sociabilidade. Entretanto, as evidências empíricas nos demonstram a permanência de um imenso hiato na apropriação da cidade, de forma democrática.

Além disso, o controle na atualidade vem se dando de forma difusa, muitas vezes encoberto por uma linguagem técnica, que esconde as resistências em compartilhar o poder e uma visão subalternizadora dos favelados.

Um exemplo recente, pode ser indicado no Programa *Favela-Bairro*, que se pautando em critérios “exclusivamente técnicos – financeiros” sobre a viabilidade de obras, excluiu os moradores e suas representações do processo de escolha do delineamento do projeto e dos locais a serem desenvolvidos. E, conforme Machado da Silva sinaliza:

Tudo isso provoca uma pulverização hiperlocalista dos interesses, enfraquece o⁵⁹ conjunto das mobilizações e despolitiza as reivindicações, circunscrevendo-as à dimensão administrativa e técnico-financeira na qualidade de pequenos lobbies (...). A retórica da cidadania e a freqüente radicalização dos conflitos durante a operacionalização do programa são capturadas por uma lógica instrumental que domina as mobilizações e as restringe ao espaço administrativo dos aparelhos do Estado, evitando, uma vez mais, que os conflitos distributivos se transformem em problemas de legitimidade, mantendo as fronteiras físicas e sociais das favelas e a carga simbólica negativa que elas representam (2002, pp.232-233).

Defendemos que as três categorias privilegiadas para buscar compreender a relação favela x cidade, se mantêm como escopo analítico pertinente, apesar das mudanças ocorridas nas esferas política, econômica e social da sociedade brasileira e, particularmente, na cidade do Rio de Janeiro.

Aliás, não se trata de efetivar uma escolha entre elas, ao contrário, acreditamos que um caminho enriquecedor para o desvendamento da realidade atual deve pautar-se na articulação entre elas, buscando identificar em cada uma, sua relevância elucidatória.

Cumpramos ainda destacar que a experiência discriminadora da incorporação da favela à cidade, e a institucionalização de uma sociabilidade desconectada da alteridade, foi permeada e complexificada pelas relações decorrentes da violência, fornecendo novos elementos ao processo de subalternização da favela e dos seus moradores.

Este novo enquadramento da vida urbana vem permitindo que o controle dos territórios passe a ser “*uma questão de logística militar e econômica*” (Machado da Silva, Op. cit., p.233). Esta questão será discutida no capítulo a seguir.