

1

CAPÍTULO I - Um estudo de contexto: as favelas nos cenários urbanos cariocas

1.1

PARTE I - Favelas cariocas: um século de história

1.1.1

Introdução

A primeira parte deste capítulo tem o objetivo de apresentar uma fotografia da realidade social, econômica, política e cultural das favelas cariocas através de uma abordagem histórica. Da mesma maneira que uma fotografia não é capaz de apreender toda a riqueza que contém a realidade vista ao vivo, não pretendemos neste capítulo descrever de maneira acabada e definitiva o fenômeno das favelas cariocas.

A partir da crença de que os fenômenos são produzidos socialmente e têm na história uma ferramenta fundamental para a compreensão de suas possibilidades de emergência e, ainda, de que fatos históricos não são lineares e não se dão por causalidade nem por evolução (FOUCAULT, 1981), optamos por escrever este capítulo a fim de nos ajudar a acompanhar o surgimento das variáveis que influenciaram e influenciam direta e indiretamente a realidade das favelas e de seus moradores. A intenção é, através deste capítulo, trazer para o presente trabalho um arcabouço de informações que nos dê elementos mínimos para pensar e discutir com alguma consistência a realidade social que estamos analisando. As favelas serão aqui retratadas desde o seu surgimento até sua consolidação na cidade.

1.1.2

Desenho Metodológico

A primeira etapa deste capítulo foi desenvolvida a partir de um trabalho de síntese com base em levantamento bibliográfico de fontes secundárias de informação – livros e artigos. Alguns dados encontrados em sítios virtuais de organizações não governamentais – que atuam em favelas em projetos sociais e de pesquisa – também foram utilizados de maneira complementar (VIVA-RIO, 2010; OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2009). Nesta síntese nos concentramos em analisar a favela carioca de uma maneira geral, sob a perspectiva exclusivamente temporal. Desenvolvemos assim a primeira parte deste capítulo intitulada “Favelas cariocas, um século de história”, no qual fazemos a exposição histórica deste fenômeno desde o surgimento até meados dos anos 1990.

1.1.3

Favelas, um século de história

1.1.3.1

Dos cortiços à “Favella”

Universo exótico, em meio a uma pobreza originalmente concentrada no centro da cidade, em cortiços e outras modalidades de habitações coletivas, prolongava-se agora morro acima, ameaçando o restante da cidade. (VALLADARES, 2005, p. 36)

“Considerado o *locus* da pobreza, no século XIX, os cortiços eram locais de moradia tanto para trabalhadores quanto para vagabundos e malandros, todos pertencentes à chamada ‘classe perigosa’”. (VALLADARES, 2005, p. 24). Os chamados cortiços eram locais onde se abrigava grande parte da população carioca que, sem possibilidade de se alojar em lugares melhores, fazia do cortiço sua morada. Muito mal vistos pelas autoridades públicas, eram considerados foco de criminosos e malandros e foco de doenças em razão da péssima condição de higiene. Assim, passaram os cortiços a não ser mais tolerados no âmbito de uma política higienista, médico-sanitária, vivida no final do século XIX¹.

¹ O regulamento da prefeitura, no início do século XX, traduz como eram os cortiços vistos pelas autoridades públicas. “Considerados construção proibida pela Prefeitura. [Era] uma habitação colectiva, geralmente constituída por pequenos quartos de madeira ou construção ligeira, algumas

É importante conhecermos o funcionamento dos cortiços e o posicionamento do Poder Público em relação a estes, vez que, o surgimento das primeiras favelas está intimamente relacionado com a destruição dos cortiços. (VALLADARES, 2005).

Sob a mesma alegação sanitaria com que ocorreram as derrubadas de inúmeros cortiços, alguns anos depois, nas primeiras décadas do século XX, o interesse do poder público volta-se para a recém-nascida favela localizada no morro da Providência: o mais relevante problema a ser solucionado². (VALADARES, 2005).

Nasce assim, em pleno morro da Providência, a primeira favela de que se tem registro³ na cidade do Rio de Janeiro. Até então, a solução vislumbrada para a

vezes installados nos fundos de prédios e outras vezes, uns sobre os outros; com varandas e escadas de difícil acesso; sem cozinha, existindo ou não pequeno pátio, área ou corredor, com aparelho sanitário e lavanderia commum. Também se [considerava] cortiço um prédio de construção antiga, onde clandestinamente [eram] construídas divisões de madeira (construção proibida pela Prefeitura), formando quartos ou cubículos, sem mobília, que muitas vezes se [estendiam] aos sótãos, forros, porões, cozinhas, despensas, banheiros, etc e habitados geralmente por indivíduos de classe pobre e com o nome de casa de alugar commodos, sem direcção, onde também [havia] lavanderia e aparelhos sanitários internos ou externos em número insuficiente não havendo banheiros e cozinhas”. (BACKHEUSER, *apud* VALLADARES, 2005, p.24).

² O Arquivo Nacional, no Rio de Janeiro tem um interessante documento de época, que revela a atuação do Poder Público em relação às favelas no momento de seu surgimento. Trata-se de uma carta, datada de 4 de novembro de 1900, escrita pelo delegado de polícia da 10ª circunscrição ao então chefe de polícia, Dr. Enéas Galvão. “Obedecendo ao pedido de informações que V. Excia., em officio sob nº 7.071, ontem me dirigiu relativamente a um local do *Jornal do Brasil*, que diz estar o morro da Providência infestado de vagabundos e criminosos que são o sobressalto das famílias no local designado, é ali impossível ser feito o policiamento porquanto nesse local, foco de desertores ladrões e praças do Exército, não há ruas, os casebres são construídos de madeira e cobertos de zinco, e não existe em todo o morro um só bico de gás, de modo que para a completa extinção dos malfeitores apontados se torna necessário um grande cerco, que para produzir resultado, precisa pelo menos de um auxílio de 80 praças completamente armadas. (...) Dos livros desta delegacia consta ter ali sido feita uma diligência pelo meu antecessor que teve êxito, sendo, com um contingente de 50 praças, capturados, numa só noite, cerca de 92 indivíduos perigosos. [E propõe como solução que] o meio mais prático de ficar completamente limpo o aludido morro é ser pela Diretoria de Saúde Pública ordenada a demolição de todos os pardieiros que em tal sítio se encontram, pois **são edificados sem a respectiva licença municipal** e não têm as devidas condições higiênicas. Saúde e fraternidade, o delegado”. (Nosso grifo). (ZALUAR & ALVITO, 1999, p. 08).

³ Há registros de casebres nos morros de Santo Antônio e outros desde antes de 1900, no entanto, segundo Lícia do Prado Valladares, o relatório do engenheiro civil Everardo Beckheuser, pode ser considerado o primeiro registro oficial da existência de uma favela. Neste relatório é dito sobre o morro da Providência: “O Morro da Favella é íngreme e escarpado; as suas encostas em ribanceiras marchetam-se, porém de pequenos casebres sem hygiene, sem luz, sem nada. Imagine-se, de fato, *casas* (!) tão altas como um homem, de chão batido, tendo para paredes trançados de ripas, tomadas as malhas com porções de barros a sopapo, latas de kerosene abertas e juxtapondo-se, taboas de caixões; tendo para telhado essa mesma mixtura de materiaes presos a ossatura da coberta por blocos de pedras, de modo que os ventos não a descubram; divisões internas mal

favela pelos engenheiros e médicos sanitaristas favoráveis à remoção dos cortiços era também a sua remoção. Além do argumento médico sanitarista, os intelectuais cariocas e as autoridades públicas estavam receosos de que a “Favella” representasse para o Rio de Janeiro o que representou o mito de Canudos⁴ para a Bahia.

O nome “Favella”⁵, que rebatiza o Morro da Providência, teria possivelmente passado despercebido se não fosse a obra “Os Sertões” de Euclides da Cunha. As imagens minuciosamente descritas em seu livro levam aos intelectuais brasileiros, habitantes de um mundo muito distante do pobre, a possibilidade de compreender e interpretar a favela emergente a partir de imagens fantasiadas.

Entre as características em comum tanto a Canudos como ao Morro da “Favella”, destacam-se a ausência do domínio do Estado e das instituições

acabadas, como que paradas a meio **com o propósito único de subdividir o solo para auferir proventos maiores**. É isso pallida idea do que sejam estas furnas onde, ao mais completo desprendimento por comesinhas noções de asseio, se allia uma falta de água, quase absoluta, mesmo para beber e cosinhar. [E continua dizendo que para] ali vão os mais pobres, os mais necessitados aquelles que, **pagando duramente alguns palmos de terrenos, adquirem o direito** de escavar as encostas do morro e fincar com quatro moirões os quatro pilares do seu *palacete*. Os casebres, espalham-se por todo o morro; mais unidos na base, espaçam-se em subindo pela rua (!) da Igreja ou pela rua (!) do Mirante, euphemismos pelos quaes se dão a conhecer uns caminhos estreitos e sinuosos que dão difficil acesso à chapada do morro. **Alli não moram apenas os desordeiros e os facínoras como a legenda (que já tem a Favella) espalhou**; alli moram também operários laboriosos que a falta ou a carestia dos cômodos atira para esses logares altos, onde se goza de uma barateza relativa e de uma suave viração que sopra continuamente, dulcificando a rudeza da habitação.” (nosso grifo). (*BACKEUSER, apud VALLADARES, 2005, p. 37-38*).

⁴ “Devo lembrar que no início do século XX e nas três décadas seguintes *Os sertões*, de Euclides da Cunha, teve um papel fundamental no pensamento social e político brasileiro. Publicado pela primeira vez em 1902 e centrado ao mesmo tempo sobre o espaço hostil do sertão e sobre o sertanejo, esse livro representou um sinal de alerta para a elite política brasileira, até então voltada para o litoral e a “civilização” que ali florescia sob a influência européica, especialmente no Rio e em São Paulo. Verdadeira epopéia dos tempos modernos, a obra narra a guerra de Canudos (1896-1897) e analisa seu personagem central e misterioso, Antônio Conselheiro. Líder religioso e carismático, responsável pela feroz resistência da população de Canudos que derrotou quatro exércitos enviados pelo governo da República, recém-constituída e ameaçada por esses “selvagens”. Canudos, povoado perdido e desconhecido, no agreste do Estado da Bahia, alcançou as manchetes dos jornais da época. Após a publicação de *Os Sertões*, transformou-se em lenda”. (*VALLADARES, 2005, p. 29*).

⁵ “A maior parte dos comentaristas apresenta duas razões para essa mudança de nome [de morro da Providência para Morro da Favella]: 1ª) a planta 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 cobria o morro da Providência; e 2ª) a feroz resistência dos combatentes entrincheirados nesse morro Bahiano da Favella, durante a Guerra de Canudos, ter retardado a vitória final do exército da Republica, e a tomada dessa posição representando uma virada decisiva da batalha”. (*VALLADARES, 2005, p. 29*).

públicas (leis, Poder de Polícia, municipalidade, entre outros), a presença de um chefe⁶ pregando contra a lei (assim como Antônio Conselheiro), a ideia de uma comunidade, capaz de condicionar o indivíduo recém-chegado à identidade coletiva do grupo, o perigo à ordem social que tais movimentos (“Favela” e Canudos) representavam, envolvendo nesse aspecto a ideia de risco de contágio, e ainda a ideia de liberdade de que esses locais simbolizavam àqueles que nele se instalavam – liberdade quanto ao uso da terra, em relação ao trabalho, aos costumes e ao pagamento de impostos, por exemplo. (VALLADARES, 2005). Justifica-se, assim, o grande alarme por parte das autoridades públicas tendo em vista a amplitude que tomou o movimento de Antônio Conselheiro em relação à ordem legal instituída: a “Favela” passou então a ser uma doença social digna de combate, sob pena de comprometer a integridade da República.

1.1.3.2

Da “Favela”⁷ aos complexos – o início de um longa história

O período de 1890 a 1906 corresponde ao início de uma forte crise de moradia. Em função dessa crise, em 1905, em plena gestão Pereira Passos, o então ministro da Justiça e Negócios Interiores, J. J. Seabra, escolhe, para dar um parecer sobre o problema das habitações, sob o seu aspecto “técnico-sanitário”, o

⁶ Para ilustrar esta dinâmica, Lícia do Prado Valladares (2005) cita o jornalista Benjamin Costallat “Um dia chegou a favela um homem – Zé da Barra. Vinha da Barra do Piraf. Já trazia grande fama. Era um valente, mas um grande coração. E Zé da Barra chegou e dominou a favela (...) E a favela que não conhece polícia, não conhece impostos, não conhece autoridades, conheceu Zé da Barra e a ele teve que obedecer. E Zé da Barra ficou sendo chefe incontestável da favela.” (VALLADARES, 2005, p.34).

⁷ Em seu conjunto, a bibliografia de textos sobre a favela carioca sugere uma periodização amplamente difundida das relações entre o Estado e a favela, e entre esta última e os diversos regimes políticos particulares a cada período. Evolução que pode variar conforme os autores, obedecendo, no entanto, as seguintes etapas: 1ª) anos 1930 – início do processo de favelização do Rio de Janeiro e reconhecimento da existência da favela pelo Código de Obras de 1937; 2ª) anos 1940 – a primeira proposta de intervenção pública correspondente à criação dos parques proletários durante o período Vargas; 3ª) anos 1950 e início dos anos 1960 – expansão descontrolada das favelas sob a égide do populismo; 4ª) de meados dos anos 1960 até o final dos anos 1970 – eliminação das favelas e sua remoção durante o regime autoritário; 5ª) anos 1980 – urbanização das favelas pelo BNH (Banco Nacional da Habitação) e pelas agências de serviço público após o retorno a democracia; 6ª) anos 1990 – urbanização das favelas pela política municipal da cidade do Rio de Janeiro, com o Programa Favela-Bairro. (VALLADARES, 2005, p.23).

Engenheiro Civil Everardo Backheuser. Este parecer constituiu o primeiro registro oficial sobre favela que se tem notícia⁸. Dentro desta perspectiva, a solução para a “doença social” seria a eliminação. A concepção sanitarista era reforçada pela mídia através de jornais e revistas em circulação no Rio de Janeiro à época – *O Globo*, *A Notícia*, *Jornal do Comercio*, *O Jornal*, *Correio da Manhã*, e *Jornal do Brasil* – apresentando a favela como uma “lepra da estética”.



Figura 1- Mapeamento das favelas cariocas em 1920. Fonte: VIVA-RIO, 2010.

Já entre os anos de 1926 e 1927, Augusto Mattos Pimenta, membro do Rotary Club⁹, procurou o Departamento Nacional de Saúde Pública, o então prefeito Antônio Prado Junior e o chefe de polícia em busca de apoio para difundir suas ideias. A

solução para a questão das favelas seria a construção de casas populares que poderiam ser compradas em prestações sucessivas semelhantes a um aluguel, de maneira a permitir o acesso à moradia pelo valor de um aluguel mensal. Pretendia-se, assim, evitar a progressão das favelas existentes e impedir a formação de outras novas e clandestinas. Esse projeto visava substituir as favelas por conjuntos de prédios. (VALLADARES, 2005, p. 44).

Relacionado ou não a essa iniciativa das casas populares, em 1928, em pleno Carnaval, assistiu-se à derrubada de centenas de barracos pelo prefeito Antônio Prado Junior. Os indivíduos, do dia para noite sem ter para onde ir, tiveram que buscar por conta própria outro local para se abrigar, pois, apesar de tantos planos e propostas de solução para a habitação da população pobre do Rio de Janeiro, a iniciativa das casas populares de Augusto Mattos Pimenta nunca foi implementada.

⁸ Ver nota 03

⁹ “Rotary Club do Rio, criado em 1922, inspirado no Rotary Club de Chicago, foi o primeiro do Brasil. (...) Além de desenvolver atividades filantrópicas voltadas sobretudo para educação (bibliotecas e etc) o Rotary Rio também funcionou como local de debates e grupo de pressão dos meios econômicos sobre os problemas urbanos da cidade, tais como inundações, fornecimento de água, renovação urbana, preservação de monumentos históricos.” (VALLADARES, 2005, p.41).

Em 1930 surge, pela primeira vez, uma visão mais compreensiva dessas localidades por parte do urbanista francês, arquiteto e sociólogo Alfred Agache, contratado pela prefeitura do Rio de Janeiro¹⁰ para elaborar o primeiro plano de extensão, renovação e embelezamento da capital do país. Agache, no entanto, possivelmente por sua formação também sociológica, mostra-se como um dos primeiros a perceber uma dimensão que vai além da pobreza como, por exemplo, o fator burocrático de acesso à moradia, revelando o desenvolvimento de laços sociais e atividades econômicas nos referidos “bairros”. Mesmo assim, a proposta que apresenta não inova em relação as já feitas por Backheuser ou Mattos Pimenta.

Após a revolução de 1930, a política adotada em relação às favelas sofre uma transformação. Retomando a temática higienista, Vargas legitimava as aspirações populares por moradias dignas e boas condições de alimentação, saúde e trabalho. (VALLADARES, 2005, p.50).

Priorizando a moradia digna, Vargas nomeia para prefeito da cidade do Rio de Janeiro, de 1931 a 1936, o médico Pedro Ernesto que, em pouco tempo, ficou conhecido como “pai dos pobres”. A atuação do novo prefeito, baseada no clientelismo, foi diferente de tudo feito até então. Pedro Ernesto manteve contato com inúmeros moradores de favelas, atuou como mediador nos conflitos de propriedade do solo, distribuiu subvenções às escolas de samba para o Carnaval e, em alguns casos, decidiu sobre a instalação de serviços públicos nessas áreas. Sua popularidade cresceu a tal ponto que o próprio Getúlio Vargas se sentiu ameaçado, acabando por afastá-lo do cargo. No entanto, apesar de afastado do cargo, sua política, perfeitamente adaptada aos moldes do populismo, teve continuidade com seu sucessor. A perspectiva higienista que permeava os discursos anteriores continua em pleno vigor, mudando, no entanto, a política pública que com ela se justificava.

É no Estado Novo que é aprovada a primeira legislação que se tem notícia sobre a favela. Visando substituir as favelas por “moradias dignas”, em 1937 foi

¹⁰ Esta contratação gerou grande insatisfação entre os profissionais brasileiros, que não aceitavam a contratação de um francês para trabalho relacionado a uma questão tão peculiar à cidade do Rio de Janeiro, em detrimento dos profissionais nacionais. (VALLADARES, 2005).

aprovado o Código de Obras. O Código de Obras de 1937 criminaliza a favela¹¹ ao proibir a sua existência. Desta maneira, com a primeira legislação que dispõe sobre as favelas, em 1937, são legitimadas as incursões policiais nestes locais (CAVALVANTI, 2009).

Para uma melhor gestão dessas comunidades carentes, o Poder público percebe a necessidade de melhor conhecê-las. Nos anos 1940, mais especificamente em 1941, em pleno Congresso Brasileiro de Urbanismo, foi solicitado um estudo completo através do qual fosse possível se conhecer não só os aspectos gerais das favelas, mas também os pormenores desse problema. É então, nessa época e dentro dessa perspectiva, que os primeiros estudos começam a ser feitos, destacando-se o relatório realizado pelo médico Victor Tavares de Moura (1943) e o trabalho de final de curso da assistente social Maria Hortência do Nascimento Silva (1942).

¹¹ “[Código de Obras de 1937] Art. 139 – A formação de **favelas**, isto é, de **aglomerados de dois ou mais casebres** regularmente dispostos ou em desordem, constituídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições desse decreto, **não será absolutamente permitida**.

- 1º Nas **favelas existentes** é absolutamente proibido levantar ou construir novos casebres, executar qualquer obra nos que existem ou fazer qualquer construção.

- 2º A prefeitura providenciará por intermédio das Delegacias Fiscais, da Diretoria de Engenharia e por todos os meios ao seu alcance para impedir a formação de **novas favelas** ou para a ampliação e execução de qualquer obra nas existentes, mandando proceder sumariamente à demolição dos novos casebres, daqueles em que for realizada qualquer obra e de qualquer construção que seja feita nas favelas (...).

- 7º Quando a Prefeitura verificar que existe **exploração de favela pela cobrança de aluguel** de casebres **ou pelo arrendamento do solo**, as multas serão aplicadas em dobro (...)

- 8º A construção ou armação de casebres destinados a habitação, nos terrenos, pátios ou quintais dos prédios, fica sujeita a disposição desse artigo.

- 9º A Prefeitura providenciará como estabelece o Título IV do capítulo XIV dêste decreto para a extinção das favelas e a formação, para substituí-las, de núcleos de habitação de tipo mínimo.” (nosso grifo). (VALLADARES, 2005, p. 52-53).

Apesar da influência de uma concepção sanitarista,¹² o relatório de Victor Tavares de Moura, intitulado “Favelas do Distrito Federal”, revela os diferentes tipos de formação de favela. Estas não apenas surgiam em terrenos públicos, por invasões ilegais, mas também a partir do estímulo de proprietários de terras que com elas obtinham grandes lucros e evitavam o pagamento de impostos. O relatório por ele produzido revelava não apenas a complexidade da favela em suas diferentes formações, como também que, ao contrário do que muitos acreditavam, a favela não era apenas um lugar de criminalidade, desordem e marginalidade.

Os estudos estatísticos realizados por este médico, bem como pela assistente social Maria Hortência do Nascimento Silva, “[serviram] de base para a ação do Prefeito Henrique Dodsworth e para a política dos parques proletários no Estado Novo de Vargas em 1941-1943”. (VALLADARES, 2005, p. 56).

1.1.3.3

A experiência dos Parques Proletários nos anos 40

A partir da orientação do Código de Obras, surgira nos anos 40 a experiência dos parques proletários. Assim, a favela entra no mundo



Figura 2 – Mapeamento das favelas cariocas em 1940. Fonte: VIVA-RIO, 2010.

¹² Entre outras medidas, Moura sugere: a) o controle da entrada, no Rio de Janeiro, de indivíduos de baixa condição social; b) o retorno dos 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 dos 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** (VALLA, 1984:3). O caráter autoritário e excludente das propostas de Moura é evidente, mas não deve surpreender. Afinal, **em um contexto dominado pela cidadania regulada, o problema favela não podia ser lido pelo ângulo dos direitos sociais. Pré-cidadãos, os habitantes das favelas não são vistos como possuidores de direitos**, mas como almas necessitadas de uma pedagogia civilizatória – eis a representação que emoldura a experiência dos parques proletários. (nosso grifo). (BURGOS, 1999, p.27-28).

formalmente constituído, no olhar do legislador e da administração pública não exatamente por uma reivindicação de seus moradores, mas pelo incômodo que causava à cidade formalmente constituída. (BURGOS, 1999).

Os parques proletários surgem nos anos 40 em função da política populista de Vargas, cuja preocupação não se restringia apenas à localidade, mas também às pessoas que nela habitavam. Para Vargas, não seria mais cabível uma atitude semelhante à política sanitarista implementada por Pereira Passos em relação aos cortiços, ou seja, a mera destruição dessas habitações. As condições de higiene de tais localidades proliferavam doenças, “não só físicas como também doenças sociais” (“preguiça” e “revolta”). Eram, portanto, legítimas as aspirações dos trabalhadores pelo acesso à moradia e alimentação adequada. Assim, durante a gestão municipal de Dodsworth, a luta contra as favelas teve como objetivo melhorar a condição de vida dos indivíduos que lá se encontravam. Os parques proletários aparecem nesse contexto como uma solução, tendo em seu próprio nome uma homenagem aos trabalhadores, aos “proletários”. (VALLADARES, 2005).

Os três parques proletários construídos durante o período de 1941-1944 (Gávea, considerado modelo, Caju, e Praia do Pinto) realojaram de 7 mil a 8 mil pessoas, efetivo modesto se considerarmos que as expectativas da época contavam cerca de 250 mil a 300 mil os residentes nas favelas do Distrito Federal, e que os objetivos estabelecidos por essa nova política eram muito mais ambiciosos. (VALLADARES, 2005, p. 61).

Essa proposta não tinha por intenção apenas dar aos pobres um local para morar. Havia uma finalidade muito mais ampla que envolvia a educação dos habitantes desses parques para que modificassem seus hábitos de comportamento e higiene. Os parques não deveriam, portanto, ser locais de estadia permanente, apenas provisória, um verdadeiro habitat de transição para que essas pessoas pudessem posteriormente “integrar a vida urbana” (VALLADARES, 2005, p. 62).

Esta iniciativa também não foi capaz de solucionar esse complexo problema. Primeiramente, os parques não eram locais atrativos aos moradores das favelas. O deslocamento para áreas distantes dos locais de trabalho, sem uma oferta de transporte adequada, a ruptura dos laços sociais e afetivos desenvolvidos na favela de origem e, ainda, a péssima condição das casas ofertadas foram as principais razões da reação negativa dos moradores frente à ideia da remoção. Os

moradores das favelas chegaram a se organizar em comissões, em 1945, para opor resistência à remoção. Ademais, as pessoas removidas, diferentemente do plano inicial de estadia temporária, por lá ficaram em caráter definitivo, sendo mais tarde expulsas quando a valorização imobiliária de tais bairros fez de sua estadia não mais “rentável” e da inserção dessas áreas no mercado imobiliário um melhor negócio. (BURGOS, 1999).

1.1.3.4

A Necessidade de dados pertinentes e o recenseamento nos anos 50

A primeira favela já contava com 50 anos de existência quando foi tomada a decisão de realizar um recenseamento específico desse tipo de bairro e habitantes. Definido como “espaço provisório”, o Morro da Providência não apareceu com as suas reais características de favela, nos recenseamentos oficiais de 1920 e 1940. (VALLADARES, 2005, 62).

Apesar das anteriores demandas por um estudo sobre as favelas, o público ainda não havia compreendido a importância de se ter dados confiáveis sobre essa forma de habitação. Somente em 1947 a prefeitura do Rio inicia o primeiro recenseamento das favelas do Rio de Janeiro (publicado em 1949). Revela-se assim que o número oficial em relação à população total residindo em favelas (138.837 habitantes) era muito menor do que o exposto na imprensa (entre 400 e 600 mil), correspondendo apenas à 7% da população da cidade. Em um primeiro momento, foram identificadas 119 favelas, número que cai em um segundo momento para 105. Não é possível avaliar a precisão desses dados, pois a pesquisa não definiu um parâmetro do que iria ser considerado como favela. Mas, de uma forma geral, os dados surpreenderam pela tamanha divergência em relação à impressão que se tinha da realidade. O relatório da pesquisa (muito tendenciosa) terminava com um discurso muito próximo das ideias nazistas e chegava a invocar a biologia e a raça, com um viés eugenista¹³.

¹³ “O preto, por exemplo, via de regra não soube ou não pode aproveitar a liberdade adquirida e a melhoria econômica (...) Renasceu-se a preguiça atávica, retornou-lhe a estagnação que estiola, fundamentalmente distinta do repouso que revigora, ou então – e como todos os indivíduos de necessidades primitivas, sem amor próprio e sem respeito à própria dignidade – priva-se do essencial à manutenção de um nível de vida descecente mas investe somas relativamente elevadas

No ano seguinte, 1950, por iniciativa do governo federal, foi realizado um recenseamento geral pelo IBGE que permitiu, pela primeira vez, uma melhor compreensão das favelas bem como de suas condições de vida. O mais importante em relação a essa pesquisa é a definição de um conceito de favela¹⁴ que norteou todo o trabalho de levantamento de dados.

A favela aqui definida é diferente da que foi definida em 1937 pelo Código de Obras, para o qual a favela seria o agrupamento de apenas 2 casebres ou mais. Talvez por essa diferença conceitual, no novo recenseamento foram encontradas, diferentemente das 105 favelas apontadas no censo da prefeitura, 58 favelas. Porém, apesar do número total ser bem inferior ao apurado pela prefeitura, a população registrada é numericamente maior. Enquanto o IBGE revela um número de 169.305 habitantes, a prefeitura, um ano antes, havia encontrado apenas 138.837. De qualquer maneira, o número total de habitantes permanece bem inferior ao número divulgado na imprensa, em torno de 400 mil a 600 mil. Um dado curioso desta pesquisa, que revela o fracasso dos parques proletários, foi a inclusão destes na listagem de favelas do recenseamento. Ademais, as conclusões dessa pesquisa contradizem as afirmações feitas pela prefeitura, um ano antes, em relação aos habitantes de favela, apontando a presença de uma população predominantemente composta por trabalhadores, o que vai de encontro às ideias sustentadas anteriormente com base em fundamentos biológicos, sobre a preguiça inerente a determinados grupamentos sociais. (VALLADARES, 2005).

Assim, o recenseamento do IBGE foi de fundamental importância na transformação da visão em relação à favela e às atitudes a se tomar frente à

em indumentária exótica, na gafeira e nos cordões carnavalescos, gastando tudo, enfim, que lhe sobra da satisfação das estritas necessidades de uma vida no limiar da indigência.” (*Prefeitura do Distrito Federal apud VALLADARES, 2005, p. 65-66*).

¹⁴ Segundo Alberto Passos Guimarães, o então diretor da Divisão Técnica do Serviço Nacional de Recenseamento do IBGE, foi incluído na categoria favela os aglomerados que possuíam total ou parcialmente as seguintes características: “1. Proporções mínimas – Agrupamentos prediais ou residenciais formados com **unidades de números geralmente superior a 50**; 2- Tipo de habitação – Predominância no agrupamento, de casebres ou barracões de aspecto rústico típico, construídos principalmente de folha de Flandres, chapas zincadas, tábuas ou materiais semelhantes; **3- Condição jurídica da habitação – Construções sem licenciamento e sem fiscalização, em terrenos ou de propriedade desconhecida**; 4- Melhoramentos públicos – Ausência no todo ou em parte, de rede sanitária, luz, telefone e água encanada; 5- Urbanização – Área não urbanizada, com falta de arruamento, numeração ou emplacamento. (nosso grifo). (*GUIMARÃES apud VALLADARES, 2005, p. 68-69*)

mesma, produzindo dados que até então só existiam no mundo de uma especulação subjetiva e viciada por preconceitos e crenças que nada tinham de objetivo e real. Dados estes que, infelizmente, manipulados, respaldaram políticas públicas de remoção que, como pudemos observar até tal momento, não lograram êxito. A partir dessa pesquisa, as favelas passam a não ser mais consideradas apenas “um fenômeno à parte” do então Distrito Federal e suas populações passam a integrar, assim como tantas outras, uma parcela da sociedade brasileira para a qual não se poderia simplesmente virar as costas (VALLADARES, 2005).

Diferentemente das especulações anteriores, percebe-se uma realidade



Figura 3 – Mapeamento das favelas cariocas em 1960.
Fonte: VIVA-RIO, 2010.

mais complexa, envolvendo não apenas as questões internas das comunidades faveladas, mas também as questões externas como o transporte e a especulação imobiliária¹⁵. Ao mostrar uma problemática maior

do que se imaginava, essa pesquisa transforma profundamente a imagem que se tinha da favela.

1.1.3.5

Ameaça comunista e a atuação da Igreja Católica: nos anos 60 a favela vira “comunidade”

¹⁵ Ao final da pesquisa, Alberto Passos Guimarães, o então diretor da Divisão Técnica do Serviço Nacional de Recenseamento do IBGE. Propõem uma reflexão na busca de uma solução para essa realidade: “As favelas devem ser urbanizadas ou simplesmente extintas? A extinção das favelas [...] implicaria a acomodação em zonas distantes de 60.000 famílias, a construção em curto prazo de cerca de 50.000 novas casas para venda ou locação a preços limitados e exigiria a solução do problema dos transportes, ampliando-se e barateando-se os atuais meios de locomoção. Urbanizar os morros e favelas em geral não seria, possivelmente, empreendimento menos custoso embora parecesse mais de acordo com o sentimento social e humano da questão. **Quem asseguraria, porém, que depois de urbanizados as favelas e os morros neles permaneceriam seus atuais moradores?**” (nosso grifo) (GUIMARÃES apud VALLADARES, 2005, p. 71-72).

Nos anos 1950 a 1960, o Estado assume uma postura planificadora, seja no plano econômico, seja no plano territorial (como se observa na construção de Brasília em 1960). No início dessa era desenvolvimentista, a Igreja Católica também deixa sua marca na atuação social junto às favelas através da Fundação Leão XIII, cujo objetivo era dar assistência moral e material aos necessitados (ou, talvez, impedir a propagação do comunismo, conforme se interpretou (VALLADAES, 2005). Os “comitês populares democráticos”, criados em diversos bairros por comunistas, tiveram a presença de seus subcomitês em tantas outras favelas (VALLADARES, 2005). Reforçando a ideia do receio de expansão do comunismo nas áreas de favelas, o então jornalista Carlos Lacerda, publicou uma série de artigos dramáticos, mobilizando uma campanha que intitulava “A Batalha do Rio de Janeiro” ou a “Batalha das favelas”, que cristalizava ao seu redor um verdadeiro movimento antifavela¹⁶. (ZALUAR & ALVITO, 1999).

Outra ação relevante empreendida pela Igreja Católica neste período foi a Cruzada de São Sebastião¹⁷. Criada pelo bispo Dom Helder Câmara, esse movimento teve grande repercussão, pois constituiu uma virada na representação política da favela. Ao promover os moradores de favela ao estatuto de comunidade, rompendo com a ideia de mal a ser erradicado, “[a] cruzada foi também a primeira intervenção a produzir uma ação quantitativamente significativa de produção de moradias permanentes, (...) ao contrário dos parques proletários, concebidos como transitórios.” (VALLADARES, 2005, p78).

¹⁶ No ano em que o Partido Comunista Brasileiro foi o mais votado, preocupado, Lacerda alertava a população “[Aqueles] que não quiserem fazer um esforço sincero e profundo para tender ao problema das favelas, assim como aqueles que preferirem encarar como caso de polícia, têm uma alternativa diante de si: a solução revolucionária, [pois os] comunistas (...) oferecem a expropriação dos grandes edifícios e a ocupação de todo o edifício como solução imediata, redutora e fagueira a quem vive numa tampa de lata olhando o crescimento dos arranha-céus”. (ZALUAR & ALVITO, 1999, p. 14).

¹⁷ De acordo com o artigo 2º do Estatuto da Cruzada, caberia a ela “promover, coordenar e executar medidas e providências destinadas a dar solução racional, humana e cristã ao problema das favelas do Rio de Janeiro; proporcionar, por todos os meios ao seu alcance, a assistência material e espiritual às famílias que residem nas favelas cariocas; mobilizar os recursos financeiros necessários para assegurar, em condições satisfatórias de higiene, conforto e segurança, moradia estável para as famílias faveladas; colaborar com o poder público na integração dos ex-favelados na vida normal do bairro da cidade; colaborar com o poder público e com as entidades privadas em tudo aquilo que interessar a realização dos objetivos acima enunciados; colaborar em providências para o retorno ao campo de imigrantes de áreas subdesenvolvidas, atraídos pelas luzes da cidade e aqui transformados em favelados” (*Estatuto da Cruzada São Sebastião, Rio de Janeiro, set. 1955. In VALLA apud BURGOS, 1999, p. 53*).

1.1.3.6

Anos 70: as favelas sob a mira de um regime militar

Não foi por falta de vontade política que o problema da favela deixou de ser resolvido: o que o exame dessas intervenções públicas em favela autoriza concluir é que o obstáculo central à sua solução foi a interrupção do regime militar, da luta democratizante que vinha sendo desenvolvida por organizações de favelas entre os anos 50 e início dos 60.

Como é sabido, a modernização conservadora promovida no período militar **não dispensou esforços no sentido de abolir a luta por direitos dos excluídos da ordem social e política**. Análogo ao que fez com a estrutura sindical e partidária, também as organizações de favelas seriam desmanteladas nesse período. (nosso grifo). (BURGOS, 1999, p.25-26).

Com o golpe militar de 1964, instituiu-se um “remocionismo” autoritário com vistas à erradicação das favelas. Diametralmente oposta à atuação da Igreja, cuja visão sobre os moradores de favelas era de irmãos cristãos, os militares rotulam as favelas como lugar do vício e da promiscuidade: “o refúgio dos criminosos” (BURGOS, 1999, p.34), um verdadeiro retrocesso à representação desenvolvida nos anos 40.

No contexto do AI-5, o Estado intervém nesses territórios através das associações de moradores. Ao reconhecerem a existência de apenas uma associação por comunidade com representatividade política, os representantes das favelas passam a fazer as vezes do poder público, autorizando ou reprimindo reformas habitacionais. Partindo de uma visão negativa e criminalizadora da favela e de seus moradores, os militares, através da CHISAM¹⁸, vêm adotar medidas semelhantes as dos anos 40 para o extermínio das favelas.

¹⁸ Antes do início da ditadura, por exemplo, havia a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), autorizada por Negrão de Lima, com a filosofia de enfatizar a posse legal de terra e a necessidade de se permitir que esses indivíduos permanecessem próximos às localidades de trabalho, de maneira a valorizar a participação dos próprios interessados, ou seja, dos favelados, na atuação para a melhoria de serviços públicos e comunitários e na melhoria da estrutura de suas próprias casas. A alternativa - recém-instituída por Negrão de Lima - foi, porém, atropelada pela política remocionista dos militares, que criou, pouco depois, em 1968 a CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio), com o objetivo de efetivar uma política única para todas as favelas do Estado da Guanabara e do Rio de Janeiro. Ao contrário do CODESCO, a CHISAM tinha uma visão negativa em relação às favelas, definindo-as como “espaço urbano deformado” (BURGOS, 1999, p. 36), dotad(o) de uma população alienada que não possuía serviços, pois não pagava impostos. A missão da Chisan não

A reação das lideranças comunitárias foi no sentido da urbanização das favelas e não da remoção de seus habitantes. Em função desses conflitos, muitas lideranças comunitárias foram presas, outras torturadas, assassinadas ou simplesmente desaparecidas. O mais impressionante de se observar até o momento é a capacidade de resistência dos moradores de favelas¹⁹ (BURGOS, 1999).

A política praticada pelos militares, não fugindo à regra das demais empreendidas anteriormente, acabou se esvaziando, muito em razão da mudança de público alvo do financiamento do BNH (Banco Nacional de Habitação), que passou a financiar habitações para as classes alta e média, desviando grande parte de dinheiro destinado à remoção²⁰.

Apesar de resultados numericamente nada modestos, não se pode dizer que esta política logrou êxito na efetivação de seus objetivos, pelo contrário, representou uma fracassada interrupção e retrocesso em relação às políticas anteriores²¹. Os militares não promoveram a integração dos moradores de favelas destruídas à cidade formalmente constituída, retroalimentando o crescimento das favelas²².

poderia ser outra se não a de empreender ação semelhante à dos anos 40: o extermínio das favelas do Rio de Janeiro.

¹⁹ Nos casos de remoção, as estratégias de resistência assumiram formas diferentes como a falta de adesão à ideia do conjunto habitacional (culminado muitas vezes na venda da nova casa), bem como a inadimplência em relação aos impostos e mensalidades relacionados à mesma. Tal reação gerava por parte do governo a remoção dos inadimplentes para locais ainda mais distantes do centro da cidade como Paciência e Santa Cruz. (BURGOS, 1999)

²⁰ “[O] BNH passou a utilizar parte dos US\$ 350 milhões a princípio disponíveis para a remoção das favelas no financiamento de projetos habitacionais para as classes média e alta. Com isso, de acordo com Perlman (1977:245), apenas US\$ 100 milhões seriam efetivamente gastos com programas de remoção.” (BURGOS, 1999, p.38).

²¹ “Quanto ao saldo político da operação, ainda hoje estamos computando, sendo difícil subestimar a profundidade do trauma por ela criado, além das consequências produzidas pelo aborto do processo de organização e participação dos excluídos na vida política da cidade”. (BURGOS, 1999, p. 38-39).

²² “[Em] torno de 100 mil pessoas foram removidas no espaço de sete anos (1968-75), tendo sido destruídas cerca de 60 favelas. Não obstante, os dados revelam que foi quase insignificante o impacto sobre a participação relativa dos moradores de favelas no conjunto da população da cidade, o que se explica em parte, pelos efeitos imprevistos do programa, que, como salientou Valladares (1978: p.80), retroalimentou o crescimento das favelas, na medida em que muitos dos removidos retornam às favelas após venderem suas casas nos conjuntos habitacionais. Mas o primeiro impacto também foi atenuado pelas taxas de migração, ainda altas nos anos 70, e pela igualmente elevada taxa de crescimento vegetativo. Se em 1970 os moradores de favelas

Neste período, além da ocorrência de uma enorme onda de remoções financiadas pelo BNH também se destaca, em paralelo, uma experiência piloto de urbanização de favelas dirigida por uma agência local, a CODESCO²³.

Nos anos 70, em pleno regime militar, a visão que se tinha da favela entre muitos intelectuais era de um complexo coeso nas mais variadas “instituições”: família, associação voluntária e vizinhança. Era compartilhada a percepção de que os favelados viviam em grande otimismo, com grande espírito cooperativo, gerando experiência de cooperação e amizade. (BURGOS, 1999). O trauma gerado pela intervenção militar teve por consequência um afastamento da população favelada em relação à vida política, favorecendo a entrada de políticos oportunistas que trocavam votos por favores. Assim, ao invés de uma luta por efetivação de direitos, verifica-se entre 1975 e 1980 uma disputa por pequenos favores. Mas, por outro lado, também em 1979, livres do controle político dos militares, as associações, que haviam se tornado um braço do governo dentro das favelas, retomam sua autonomia adquirindo uma especial relevância.

No início dos anos 80, o Rio de Janeiro tem Brizola como governador, com uma agenda social especialmente voltada para as favelas. Até aquele momento, os dados estatísticos afirmavam que apenas 1% das 364 favelas cadastradas possuía uma rede oficial de esgoto sanitário completa, 6% dispunham parcialmente desse serviço e, em 92% das localidades, a única forma de esgoto existente era a drenagem natural feita pelo próprio terreno. Além disso, apenas 17% das áreas faveladas eram agraciadas com uma coleta de lixo considerada suficiente. Apesar da iniciativa de implementação de uma política para promoção dos direitos humanos e da tentativa de realizar uma mudança na conduta da polícia para com o tratamento da população carente, baseada no respeito aos

representavam 13,2% da população da cidade, na década seguinte ainda representavam 12,3%”. (VALLADARES & RIBEIRO, 1995: 62)

²³ “Na segunda metade dos anos 1960, durante o mandato do governador Negrão de Lima e a ditadura militar de indiscutível orientação anti-favelas, foi criada a CODESCO. Um organismo público cuja missão era manter as favelas, reestruturando a sua implantação e permitindo um maior acesso aos equipamentos e serviços públicos.” (VALLADARES, 2005). Este gesto foi interpretado como um ato de habilidade política frente as pressões a aos movimentos políticos no sentido da urbanização das favelas. Desta maneira, o regime autoritário acabou por aceitar a CODESCO, demonstrando o quanto era capaz de uma política diversificada. No entanto, por outro lado desenvolve em larga escala a política de remoção de favelas através da CHISAN (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio)”. (VALLADARES, 2005).

direitos civis, durante o governo de Brizola, a dualidade entre o asfalto e o morro se acirrou, não concretizando sua pretensão inicial: uma democratização política, com a inserção dos excluídos na institucionalidade democrática²⁴.

Apesar de todos esses acontecimentos, até então ainda se percebia a favela - até meados dos anos 70 - como um local de relativa harmonia. Essa noção, entretanto, será ameaçada na década seguinte por uma “atividade subterrânea” (BURGOS, 1999, p.15), o tráfico de cocaína. Com a chegada do tráfico de cocaína, a favela literalmente se armou, formaram-se quadrilhas que, na busca de proteger a atividade ilegal da perseguição da autoridade policial, transformaram a favela em uma verdadeira zona franca do crime.

1.1.3.7

Fim do regime autoritário e abertura política: a consolidação das favelas nos anos 80.

Nos anos 80, o problema da favela iria conhecer uma nova complexidade, com a maior presença de grupos paraestatais no mundo dos excluídos: de um lado, os banqueiros do jogo do bicho, que embora presentes desde o início dos anos 70 na vida das favelas e conjuntos habitacionais, ganham maior evidência a partir dos anos 80; de outro lado, grupos dedicados ao tráfico de entorpecentes. (BURGOS, 1999, p. 43).

A partir dos anos 80, a vida do morador de favela torna-se ainda mais difícil. Na lacuna deixada pela ausência do Estado, instalam-se grupos paraestatais que dominam o território com a utilização da força, subjugando os moradores que ficam ao alvedrio de seus comandos. Verifica-se, assim, uma dupla violência: a legalmente instituída através da atuação da polícia e a ilegal. A partir dessa realidade, a tarefa de democratização da cidade torna-se um enorme desafio nas áreas de favelas. Apesar dos investimentos feitos, nos anos 80 o

²⁴ Sobre o período do governo Brizola, informa a antropóloga prof. Cavalcanti (2008) “No período, mais de 245 mil moradores de favelas passaram a ter acesso a inéditas redes de esgoto, cerca de cem comunidades receberam eletrificação pública, por intermédio do programa de “Eletrificação de Favelas” da Light, a coleta de lixo passou a ser organizada, no âmbito do programa “Gari Comunitário”, por uma série de iniciativas que articularam diversas secretarias de governo em níveis estadual e municipal. Apesar do fracasso do ponto de vista institucional, o programa “Cada Família, um Lote” efetivamente acabou com o espectro da remoção ao trazer a regularização fundiária para o horizonte normativo de intervenções urbanísticas em favelas” (CAVALCANTI, 2009:73)

déficit de direitos sociais ainda era grande, principalmente em função da não continuidade das políticas públicas, sujeitas aos mandatos políticos. É neste contexto social e político que as favelas ingressam no período político de abertura e democratização do país após o fim da ditadura militar.

Em 1987, Brasília, a nova capital, é sede da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) que daria origem a Constituição da República de 1988, atualmente em vigor. Políticos, líderes de movimentos sociais e representantes da sociedade civil participavam ativamente de uma mobilização política jamais vista na história do país (PILATTI, 2008). Neste período debates sobre os rumos da transição democrática tomavam conta da sociedade brasileira (PILATTI, 2008). Todos os diferentes setores da sociedade almejavam democracia, no entanto, a roupagem dessa democracia era o ponto alto dos debates. Nesse contexto, a Constituinte de 1987-1988 passou a ser vista pelos diferentes setores da sociedade brasileira como uma oportunidade para imprimir suas concepções e visões de mundo, definindo os rumos que a nação assumiria a partir de então (PELATTO, 2009).

Segundo o professor Adriano Pilatti (2008), a Assembleia Nacional Constituinte foi palco de grandes conflitos de interesses que estavam latentes, não resolvidos e agravados durante os anos de repressão e ditadura militar. A possibilidade de trazer esses conflitos à tona e colocá-los em debate na Assembleia Nacional Constituinte ensejou mobilizações políticas em um nível jamais visto na história das Constituintes brasileiras (PILATTI, 2008). A Constituição de 1988, que ficou conhecida como Constituição Cidadã²⁵, encerrou formalmente um longo processo de democratização através de um procedimento de elaboração inédito no Brasil, permeado pelo dissenso, consenso e pela possibilidade de participação popular. Valores como dignidade da pessoa humana, vida, liberdade e a igualdade, entre outros, foram debatidos e, assumidos como verdadeiros valores comunitários da nação brasileira, positivados sob a forma de direitos fundamentais constitucionais (CITTADINO, 2000). Mecanismos de

²⁵ “Em 05 de outubro de 1988, em discurso proferido no Congresso Nacional por ocasião da promulgação da Constituição Federal, o deputado Ulysses Guimarães, Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, assim qualificou a nova Constituição, buscando precisamente ressaltar o seu amplo sistema de direitos e garantias individuais e coletivas. (CITTADINO, 2000: 13)

acesso à justiça foram também previstos como ferramentas para que direitos fundamentais formais ganhassem materialidade no mundo real. A grande preocupação deste momento em diante seria como garantir a efetividade da nova Constituição (CITTADINO, 2000).

Paralelamente a este movimento político, no mundo acadêmico, vozes intelectuais se unem contra as “teorias da marginalidade” através das quais o fenômeno das favelas era estudado nas universidades (PERLMAN, 2003). O discurso acadêmico acerca das favelas, afinado com os debates que ocorriam em Brasília, passa a se orientar por conceitos de exclusão/inclusão social, desigualdade, injustiça e segregação espacial. “O conceito de exclusão foi além do dualismo econômico e desemprego para uma questão de direitos e oportunidades de cidadania” (PERLMAN, 2003: 09).

Com o fim da ditadura em 1984, houve a esperança de que novas oportunidades de ascensão social se descortinassem. Acreditava-se que com o direito ao voto para prefeito, governador e presidente – negados desde 1964 – seria possível a conquista de melhorias para os pobres urbanos. Com o fim da ditadura, a censura bruta que impedia o fluxo de ideias e manifestações foi substituída por uma explosão de atividades participativas nas favelas cariocas.

Neste movimento, muitas organizações populares surgiram nas favelas e um excesso de organizações não governamentais ganhou papel de destaque na causa da justiça e da igualdade para a população favelada²⁶ (PERELMAN, 2003). Com a eleição para prefeitos prevista pela Constituição de 1988, o quadro administrativo observado ao longo da história das favelas, marcado pela não continuidade de políticas públicas, sofre uma modificação: a prefeitura passa a absorver quase que integralmente esta problemática social. Desde então, os mais detalhados estudos realizados sobre favelas são de iniciativa municipal²⁷.

²⁶ Na cidade do Rio de Janeiro, organizações como o VIVA-Rio e o ISER, entre outras, desempenharam papel relevante como mediadores sociais, promovendo diálogos com lideranças comunitárias nas favelas da cidade, ouvindo demandas das comunidades faveladas e buscando desenvolver projetos e ações em conjunto e para os moradores destas localidades. Estas organizações foram pioneiras em projetos capazes de promover informação acerca de direitos e ferramentas para efetivá-los aos moradores destas comunidades. (MOREIRA, 2006)

²⁷ Através do Instituto Pereira Passos a prefeitura do Rio de Janeiro desenvolveu e permanece desenvolvendo amplas pesquisas, contando com parcerias com instituições como a FGV e o IBGE. A prefeitura do Rio de Janeiro possui hoje um amplo banco de dados sobre a história dos últimos

É neste contexto que, ao longo dos anos 80, o governo municipal, percebendo a necessidade de um projeto bem elaborado para promover uma ação mais efetiva junto às comunidades carentes, propõe o projeto Favela-Bairro: uma continuidade das ações iniciadas por Brizola (CAVALCANTI, 2009), voltado para a recuperação de áreas e equipamentos públicos em favelas e desenvolvido de acordo com as diretrizes do Plano Diretor da cidade.²⁸

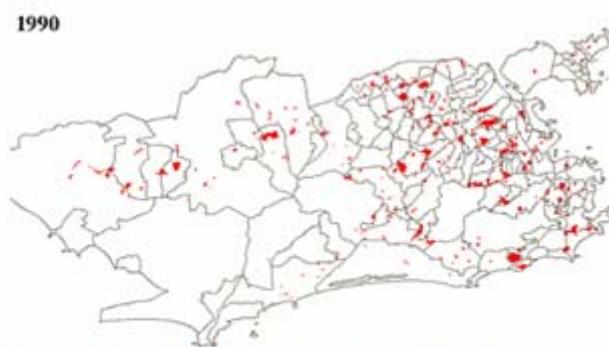


Figura 4 - Mapeamento das favelas cariocas nos anos 1990. Fonte: VIVA-Rio, 2010.

Segundo a antropóloga Mariana Cavalcanti (2009), ao final dos anos 80, através de uma mudança de postura do poder público perante a favela, com o desaparecimento do imaginário da remoção e o consenso em torno na

urbanização – a favela não é mais uma aberração a ser eliminada, mas uma realidade social a ser incorporada à cidade – a favela alcança o *status* de fato social consolidado (CAVALCANTI, 2009).

1.1.3.8

Fato social consolidado em uma atmosfera de medo: A degeneração do “comunitário” nas favelas ao longo dos anos 90.

A onda de democratização vivida nos anos 80 perde intensidade ao longo dos anos 1990: organizações comunitárias tornam-se frágeis e fragmentadas por falta de recursos e pelo poder paralelo do tráfico de drogas, cada vez maior, mais

30 anos das favelas cariocas e sua população. Grande parte do acervo está publicada em seu sítio na internet, disponível em <<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>>.

²⁸ “O art. 138 do Plano Diretor, que define a política habitacional a ser adotada no município (...). No art. 147, o plano define o que se deve entender por favela: “é a área predominantemente habitacional, caracterizada por uma ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, lotes de forma e tamanhos irregulares e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais” (Plano Diretor, 1992: 20) (...) Em seus arts. 148 a 151, o plano estabelece um conjunto de parâmetros importantes para o poder público, como a inclusão das favelas nos mapas e cadastros da cidade; a ênfase na necessidade de assegurar a participação dos moradores no processo de urbanização; a recomendação para “preservar a tipicidade da ocupação local”; e o esforço para “integrar as favelas aos bairros”. (BURGOS, 1999, p. 48-49).

rico e mais armado²⁹. A atmosfera do medo³⁰ é penetrante nas comunidades faveladas, marcada por uma vulnerabilidade física e psicológica de seus moradores. Se no final dos anos 60 as pessoas nas favelas tinham medo de ser removidas e realocadas em locais distantes, agora, elas têm medo de perder suas vidas ou a vida de seus familiares em tiroteios entre policiais e traficantes ou entre facções criminosas rivais (PERELMAN, 2003). Com esta atmosfera de medo, os moradores das comunidades faveladas do Rio de Janeiro passam a gozar de menos diversão no espaço público das favelas, menos participação na associação de moradores, menos organização interna de qualquer natureza, com exceção das Igrejas (PERELMAN, 2003). Com menos interações nos espaços públicos, o senso de comunidade característico das favelas sofre um enfraquecimento. Os elementos que uniam e mantinham a comunidade coesa, começam a se desagregar. Políticos oportunistas e partidos políticos se aproveitam desta miséria social urbana para cotejar votos de moradores de favelas com promessas não cumpridas. A corrupção policial se torna cada vez mais visível: o cinismo e a falta de confiança se instalam no ambiente das comunidades faveladas (PERELMAN, 2003).

A violência e medo que se instalam na realidade e no imaginário das favelas cariocas são projetados no cenário nacional através de ostensivos noticiários de TV e jornais. A guerra do tráfico de drogas nas favelas é reproduzida em filme e projetada através do cinema aos olhos e ouvidos curiosos de todo o mundo. A favela ganha visibilidade e fama.

A recente fama que conquista a favela carioca não aparece como um resultado natural de 100 anos de história de luta por sobrevivência, mas da

²⁹ “Desde os anos 70, a cocaína começou a aparecer em massa nas favelas, onde era dividida e empacotada para venda local. Primeiro os ricos da cidade, depois a classe média e eventualmente as classes populares entraram no mercado e a quantidade de dinheiro envolvido nas operações cresceu dramaticamente. Essa grande quantidade de dinheiro permitiu aos traficantes serem muito mais organizados. Nos anos 60, algumas pessoas tinham armas; agora elas estão bem armadas com uzis vindas de Israel, AK47 vindas da Rússia e M16 vindos dos Estados Unidos.” (PERELMAN, 2003: 11)

³⁰ Sobre a atmosfera do medo, Perlman (2003) conta que em sua pesquisa, precisou resgatar questionários realizados em 1969 para retomar o contato com os entrevistados, 30 anos depois. Enquanto no final dos anos 60, as pessoas falavam livremente sobre seus medos, esperanças, aspirações e críticas, nesta segunda etapa, 30 anos depois, as pessoas tinham receio de falar. Em suas palavras a pesquisadora diz que “a maioria dos entrevistados, no entanto, estava assustada demais até para responder as perguntas” (PERELMAN, 2003: 12)

degeneração de valores e violência gerados pelo crime. Tanto no cenário nacional - através da televisão e dos jornais - quanto no cenário internacional - através das telas de cinema -, a violência e a atmosfera de ilegalidade nas favelas passam a ser amplamente divulgadas com fetichismo (BAUMANN, 2009).

Esta maior visibilidade também é notada no ambiente acadêmico. Há um incremento na produção de conhecimento acerca desses espaços, especialmente na segunda metade dos anos 1990 (VALLADARES, 2005).



Figura 5 – Gráfico indicativo do número de publicações acadêmicas sobre as favelas da cidade do Rio de Janeiro entre 1900 e 2000. Fonte: VALLADARES, 2005.

Conforme o gráfico acima, desenvolvido com base em dados obtidos pelo URBANDATA-Brasil³¹, verificamos que, na primeira metade dos anos 1980 e na segunda metade dos anos 1990, o número de publicações e estudos sobre as favelas cariocas alcança níveis bastante sensíveis. Segundo Valladares (2005), a

³¹ “A base de dados URBANDATA-Brasil registra para cada publicação as seguintes características bibliográficas: autor, título, data e lugar de publicação, editora, tipo de documento (artigo de periódico, tese, livro, relatório de pesquisa); mas também informações relativas ao tipo de pesquisa realizado (estudo de caso, pesquisa por amostragem, análise de fontes secundárias, diagnóstico ou avaliação, estudo comparativo, estudo histórico) disciplina(s) do(s) autor(es), espaços estudados, áreas temáticas de acordo com uma classificação em 26 ATs (áreas temáticas). Um resumo acompanha cada publicação, podendo todas as palavras do resumo atuar como palavras-chave” (VALLADARES, 2005:136).

universidade brasileira em seu conjunto foi a principal responsável pela multiplicação dos estudos e pesquisa sobre as favelas durante os últimos 30 anos. Falar de favela entra na moda.

1.1.4 Algumas considerações até aqui

Quando olhamos para a história das favelas nos deparamos, portanto, com uma realidade complexa, fluida e envolta em ambiguidades e choques de percepções. De 14 favelas em 1920 para mais de 500 no ano 2000, nesse período, muita coisa mudou na realidade dos morros cariocas. Hoje, o número de favelados representa quase 20% da população total do município do Rio. Algumas comunidades

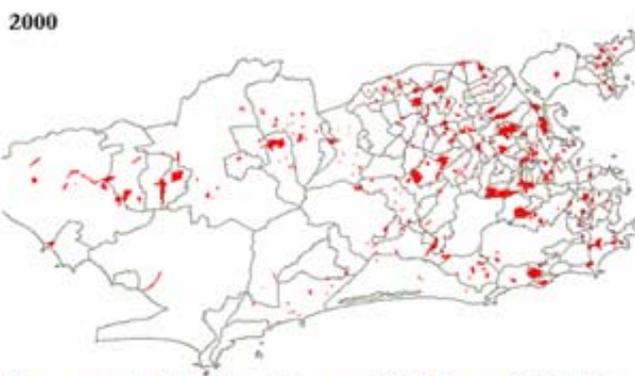


Figura 6 - Mapeamento das favelas cariocas em 2000. Fonte: VIVA-Rio, 2010.

viraram complexos e ultrapassaram os 50 mil habitantes, enquanto áreas como a Zona Oeste – antes um vazio no mapa – viraram opção de moradia barata e hoje lideram o *ranking* de novas construções (VIVA-RIO, 2010).

A vitória das favelas sobre todas as tentativas de extermínio que contra elas foram empreendidas constitui hoje um desafio ao poder público: a incorporação da favela à cidade formal. Estão as favelas do Rio de Janeiro, com mais de um século de existência, em plena expansão em determinadas áreas da cidade (CEZAR, 2002).

Sobre esta realidade, em 1994, o autor Zuenir Ventura publicou o livro “Cidade Partida”: a cidade do Rio de Janeiro dividida entre a favela e o asfalto. No entanto, questionamos: será que poderíamos tratar a problemática social urbana das favelas do Rio de Janeiro nestes termos dicotômicos? Quando olhamos de perto, percebemos que hoje as diferentes favelas em diferentes regiões da cidade apresentam realidades plurais e de difícil generalização. A favela carioca,

fenômeno que se desenvolve na cidade ao longo de um século, não é realidade uniforme ao longo da cidade (CAVALCANTI, 2009). Para investigar as reais condições urbanísticas, sociais e econômicas de uma favela carioca, é preciso saber não apenas a história de sua origem, mas a história da região da cidade formal na qual se insere, sua relação com o crime, com o Poder Público, com o Terceiro setor, bem como com as Igrejas, para começar.

É, portanto, uma visão inicial destas variáveis em relação a cada área da cidade do Rio de Janeiro o que apresentaremos a seguir em uma análise espaço-temporal recente das favelas cariocas.

1.2

Parte II - As favelas cariocas no século XXI: Alguns dados desta última década.

1.2.1

Introdução

Escrevemos a segunda parte deste capítulo com o intuito de atualizar o estudo realizado na primeira parte, incluindo os acontecimentos mais recentes ocorridos ao longo da última década no cenário das favelas cariocas. Consideramos que, nos dias de hoje, as favelas não são um fenômeno uniforme e que, quando localizadas em diferentes regiões da cidade do Rio de Janeiro, apresentam características diversas. Por este motivo, a análise aqui realizada não compreenderá apenas uma perspectiva temporal, mas também espacial deste fenômeno urbano.

Para elaboração desta segunda parte do nosso primeiro capítulo, levantamos dados históricos, sociais, econômicos, políticos e culturais sobre as favelas cariocas, tanto em fontes secundárias – livros e artigos – como em fontes primárias – bancos de dados da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.

Ao longo deste levantamento, reparamos que os trabalhos publicados sobre favelas cariocas estão, em geral, atualizados até os anos 1990 e que abordam a dinâmica da favela e sua relação com o Estado sob uma perspectiva exclusivamente temporal (SANTOS, 1998; BURGOS & ALVITO, 1999; ZALUAR & ALVITO, 1999; GOMES, 2001; PANDOLFI & GRYSpan, 2003;

SOUZA NETO, 2001; VARELLA, 2002; VALLADARES, 2005). Não foi comum encontrar trabalhos que incluíssem a perspectiva espacial das favelas na cidade do Rio de Janeiro. Apenas recentemente, ao longo desta última década, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro começou a publicar trabalhos que analisavam dados de natalidade e expansão territorial das favelas sob uma perspectiva espacial de sua distribuição ao longo das diferentes áreas da cidade. (CAVALLIERI & LOPES, 2006; CAVALLIERI & LOPES, 2008). Em geral, os trabalhos publicados sobre as favelas cariocas apresentam a favela como um fenômeno homogêneo.

Deste modo, para realizar uma pesquisa que incluísse as duas perspectivas, não apenas temporal, mas também espacial do cenário das favelas foi necessário ir além do que já existe publicado sobre o tema, diretamente nos dados primários – índices e taxas de natalidade, desenvolvimento social, crescimento territorial, violência, entre outros.

Para pensar esta realidade urbana sob uma nova perspectiva, foi preciso refletir e cruzar de maneira original os dados brutos disponíveis em banco de dados da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro e ainda, analisar este cruzamento à luz de dados sociais, políticos e econômicos desta cidade.

1.2.2 Desenho metodológico

Nesta segunda parte do primeiro capítulo realizamos o cruzamento entre diversas fontes de dados primários comparando a evolução da natalidade e expansão territorial em favelas de diferentes áreas da cidade do Rio de Janeiro. Estes dados primários foram obtidos em sítios virtuais da administração pública do Estado – especialmente da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. (CEZAR, 2002; BESSERMAN & CAVALLIERI, 2004; CAVALLIERI & LOPES, 2008). O cenário recente do crescimento demográfico e territorial das favelas cariocas foi então analisado em relação aos diferentes índices de desenvolvimento sociais freqüentados por diferentes áreas da cidade do Rio de Janeiro. Neste ponto da análise traçamos ainda um paralelo entre estes índices e a atuação do Estado e da sociedade civil organizada para as favelas nas diferentes áreas da cidade. Os dados desta segunda análise foram obtidos tanto em sítios virtuais da

administração pública como em sítios virtuais de organizações não governamentais (VIVA-RIO, 2010; OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2010). As fontes dos parâmetros utilizado na análise estão indicadas ao lado dos mesmos ao longo do capítulo.

Nesta parte da pesquisa nos concentramos, portanto, em uma perspectiva espaço-temporal de análise em um tópico intitulado “As favelas cariocas no século XXI: Alguns dados desta última década”.

Ao longo de todo este trabalho de levantamento e compilação, análise e cruzamento de dados, foram realizadas observações em campo através de visitas às comunidades da Rocinha e Complexo da Maré localizadas nas Zonas Sul e Norte do município do Rio de Janeiro. A escolha destas comunidades levou em consideração os critérios da facilidade de acesso e a minimização dos riscos. Em função de atuação anterior nestas comunidades e de relações de amizade previamente estabelecidas com lideranças comunitárias nestes locais, houve nestas comunidades a possibilidade de realização de visitas de maneira natural, sendo possível compartilhar da rotina da comunidade sem chamar atenção para o fato da pesquisa e mantendo um risco mínimo aos envolvidos na observação.

1.2.3

Favelas cariocas : Alguns dados desta última década

1.2.3.1

Desigualdades de uma cidade (re)partida: as 5 “APs” e sua projeção na realidade das favelas

A partir de comparações entre a cidade formal e a informal, Zuenir Ventura em 1994 apresentou no livro “Cidade Partida”, uma visão dicotômica do Rio de Janeiro como cidade dividida entre morro – ainda que plano – e asfalto (NERI, 2010).

Quando analisamos os indicadores de qualidade urbana na cidade do Rio de Janeiro segundo o IBGE, podemos reparar que, de fato, há uma diferença marcante entre essas duas realidades – favela e asfalto – no que tange à renda, moradia, e prestação de serviços públicos.

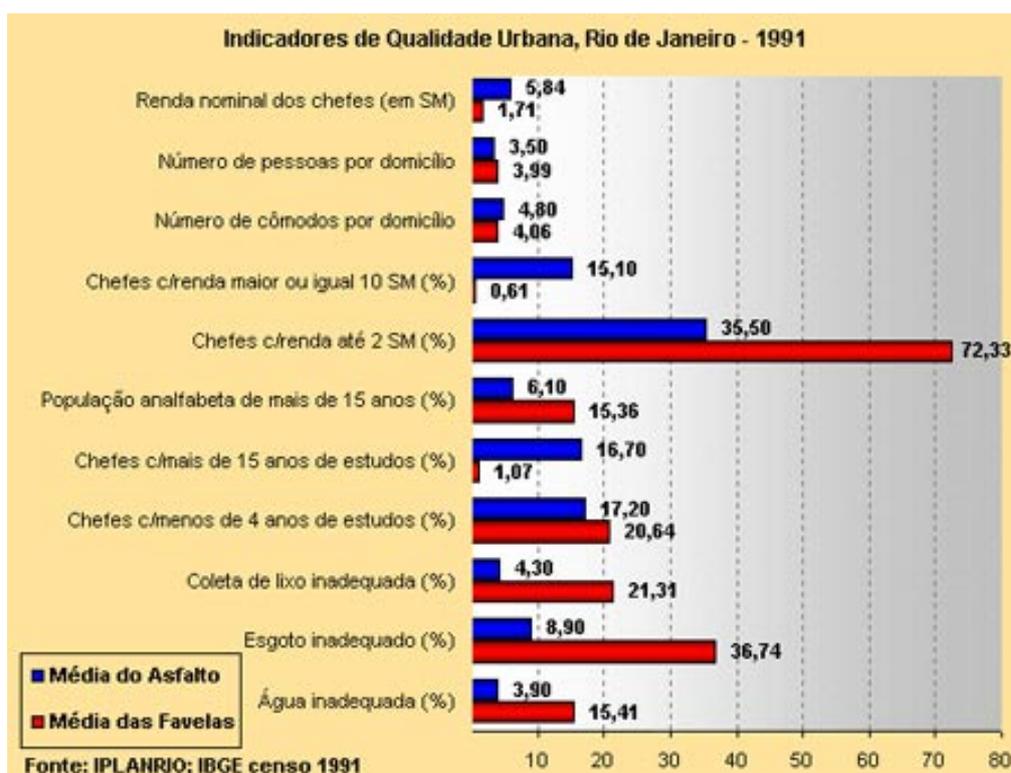


Figura 7 – Comparação entre indicadores de qualidade urbana na favela e na cidade formalmente constituída em 1991 na cidade do Rio de Janeiro.
Fonte: VIVA-Rio, 2010.

No entanto, a realidade do “asfalto” na cidade do Rio de Janeiro não é uniforme. O índice de desenvolvimento social³² por bairro no município do Rio de Janeiro em 2000 – defasado em função de umos anos empobrecimento que sofreu a cidade maravilhosa nos últimos anos (NERI, 2010) – apresentava os seguintes números.

³² “O IDS foi inspirado no conhecido Índice de desenvolvimento Humano – IDH, calculado pela ONU (PNUD) para inúmeros países do mundo que, por sua vez tem servido de base para a construção de uma série de outros índices compostos. Sua finalidade é medir o grau de desenvolvimento social de uma determinada área geográfica em comparação com outras de mesma natureza. Como qualquer índice sintético do tipo, o IDS combina, de uma determinada forma, algumas variáveis que melhor caracterizem diversas facetas do fenômeno em estudo. A escolha das variáveis, tarefa presidida por uma análise teórico-conceitual decorre de sua pertinência ao tema, mas também, da sua disponibilidade e da sua “qualidade estatística”. Um grande número de variáveis compondo o índice não é necessariamente, um atestado de valor, até por que algumas podem estar expressando os mesmos conteúdo, criando nada mais do que uma redundância estatística”. (CAVALLIERI & LOPES, 2008) Para mais detalhes sobre a metodologia aplicada pelo IBGE para a composição do IDS ver CAVALLIERI & LOPES, 2008.

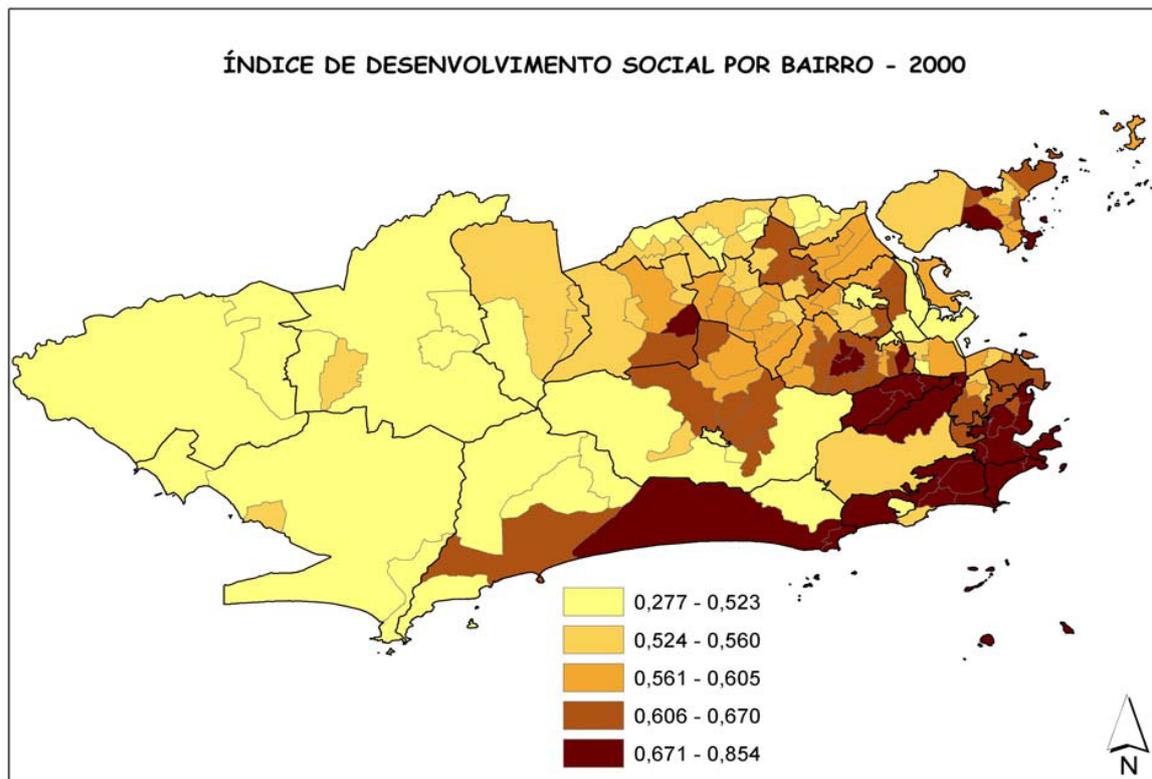


Figura 8 – Mapa da cidade do Rio de Janeiro colorido segundo o índice de desenvolvimento social de cada bairro no ano de 2000, baseado no senso 2000 do IBGE. Fonte: Instituto Pereira Passos. Fontes - cálculos e mapa: IPP/DIG. Obs.: Os bairros de Vasco da Gama e Gericinó ainda não existiam em 2000. (CAVALLIERE & LOPES, 2008).

Como podemos ver a partir do mapa acima (figura 8), os melhores índices de desenvolvimento social na cidade do Rio de Janeiro se concentram nos bairros da Zona Sul e na Barra da Tijuca. Nestas áreas com maior desenvolvimento social, é possível localizar algumas grandes favelas destacadas em cores mais claras. Através desta diferença de cores, verifica-se que há um desenvolvimento social inferior nas favelas em relação ao desenvolvimento social do bairro na qual se insere. É possível reparar ainda que as áreas de favelas nas regiões mais desenvolvidas da cidade, como a Rocinha no bairro de São Conrado, chegam a apresentar, em alguns casos, um desenvolvimento social maior do que o desenvolvimento social da cidade formalmente constituída em grande parte da Zona Oeste da cidade. Um fato que nos chama a atenção.

Para melhor administrar, a prefeitura do Rio de Janeiro divide o município em áreas de planejamento (APs). A cidade do Rio de Janeiro é dividida pela

prefeitura em 5 áreas de planejamento chamadas doravante de AP: AP1 – Centro; AP2 – Zona Sul; AP3 – Barra da Tijuca e Jacarepaguá; AP4 – Zona Norte; AP5 – Zona Oeste.

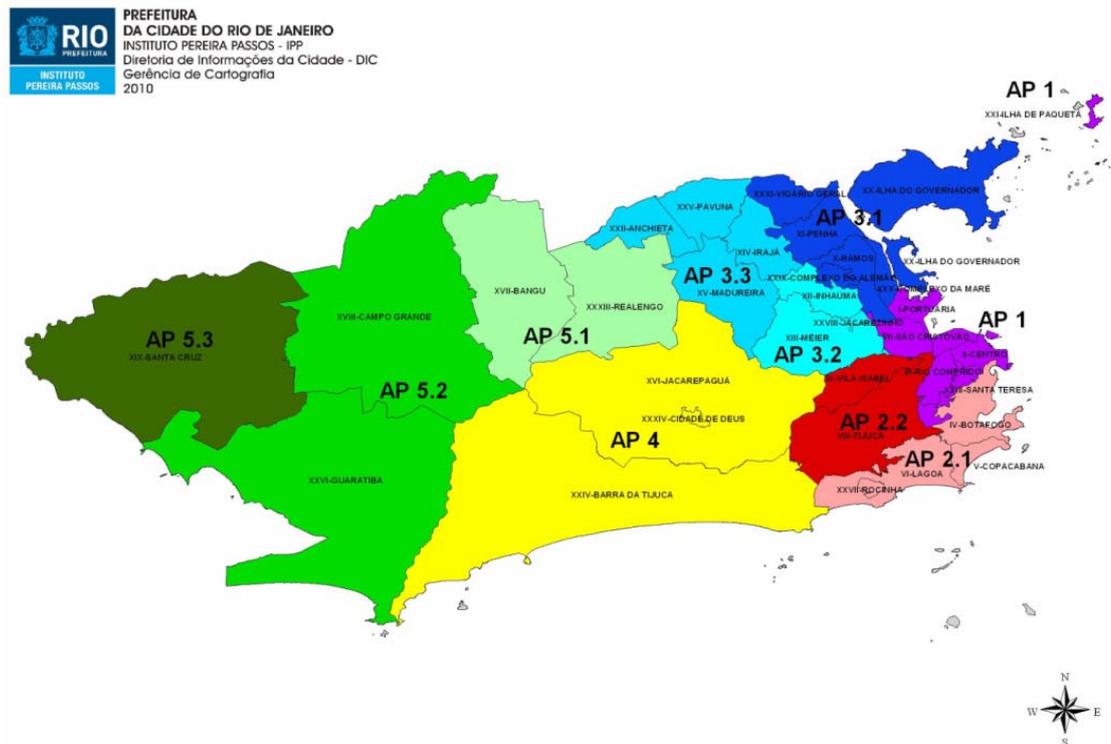


Figura 9 – Mapa da Cidade do Rio de Janeiro dividido em áreas de planejamento municipal (APs). Fonte: Instituto Pereira Passos; (RIO DE JANEIRO, 2010)

Se analisarmos os índices de desenvolvimento social apresentados nas diferentes partes da cidade (figura 8) à luz da divisão administrativa do município em áreas de planejamento (figura 9), é possível observar que cada área do município apresenta uma distinta realidade social, econômica e cultural. Em outras palavras, as diferentes áreas de planejamento da cidade do Rio de Janeiro vivem contextos de desenvolvimento social bastante diferentes entre si.

Com base nesta primeira análise, propomos uma revisão do conceito dicotômico de cidade partida proposto por Zuenir Ventura (1994) para compreendermos uma visão mais ampla da cidade do Rio de Janeiro. Se agregarmos à divisão proposta por Zuenir Ventura (1994) esta análise, teremos não apenas uma cidade partida entre o morro e o asfalto, mas uma cidade

“(re)partida” pelo menos em 10 distintas realidades, quais sejam a cidade formalmente constituída em cada uma das 5 áreas de planejamento da cidade do Rio de Janeiro e as favelas constituídas em cada uma dessas áreas.

Esta primeira análise nos leva a concluir que, assim como as características sócio-econômicas e culturais da cidade formal variam de uma área de planejamento para outra, as realidades das favelas nelas estabelecidas também. Em outras palavras, as favelas estabelecidas, por exemplo, na Zona Sul (AP2) da cidade, têm características sociais, econômicas e culturais bastante diferentes das favelas estabelecidas na Zona Oeste (AP5) da cidade (BESSERMAN & CAVALLIERI, 2004). Segundo dados da Secretaria Municipal de Habitação (VIVA-RIO, 2010), enquanto um aluguel nas favelas Pavão-Pavãozinho – entre Ipanema e Copacabana – ou na favela do Vidigal – entre o Leblon e São Conrado – localizadas na Zona Sul (AP2) da cidade custam em torno de R\$400,00 (quatrocentos reais)³³, os aluguéis na cidade formalmente constituída na Zona Oeste (AP5) na região de Santa Cruz custam entre R\$180 e R\$220,00 (cento e oitenta à duzentos e vinte reais): é mais caro morar em uma favela na Zona Sul (AP2) da cidade do Rio de Janeiro que na cidade formalmente constituída na Zona Oeste (AP5)!

Se há favelas na AP2 (Zona Sul) com custo de vida e índices de desenvolvimento social maiores que a cidade formalmente constituída na AP5 (Zona Oeste), esta desigualdade será provavelmente ainda maior se comparamos favelas da AP2 (Zona Sul) com favelas da AP5 (Zona Oeste).

Tendo em vista esta diversidade de contextos que podem apresentar as favelas cariocas, para que seja possível hoje analisar suas problemáticas e pensar em propostas, projetos e quiçá políticas públicas, é necessário compreender de que favela (realidade) estamos falando.

³³ Ao longo desta pesquisa, a partir de depoimentos de moradores destas comunidades, fomos informados que os alugueres de imóveis nestas favelas, no ano de 2010, já alcançavam valores em torno de R\$700,00 (setecentos reais).

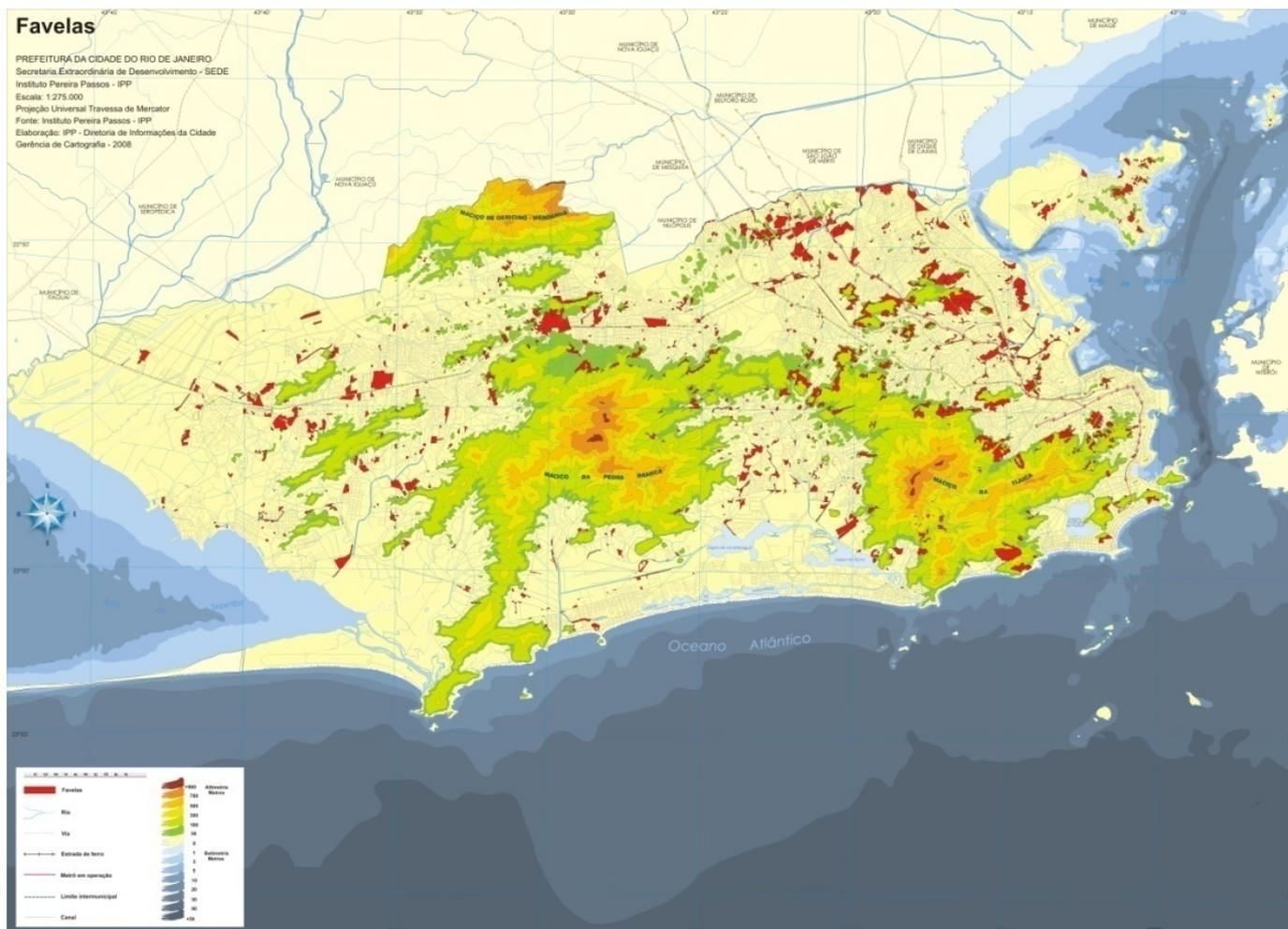


Figura 10 – Mapa das favelas da Cidade do Rio de Janeiro em 2008. Fonte: Instituto Pereira Passos.

Considerando a proporção que tomou a presença da favela na realidade carioca, como podemos ver no mapa acima (figura 10), tomar consciência desta diversidade e aprofundar estudos que a investiguem são fundamentais para a elaboração de políticas públicas bem sucedidas no presente e no futuro de nossa cidade.

1.2.3.2

O crescimento vegetativo

Nesta última década, a velocidade com que transformações sociais, políticas e econômicas vêm ocorrendo nas comunidades faveladas é espantosa e de difícil assimilação.

A dimensão que a população das favelas tem na realidade do município do Rio de Janeiro é mais um ponto que nos chama atenção. De acordo com pesquisa publicada pelo Instituto Pereira Passos baseada no último censo do IBGE realizado em 2000, nos anos 1991 a 2000, a população da cidade do Rio de Janeiro manteve-se abaixo da média nacional, crescendo a uma taxa geométrica média anual de 0,74% a.a. (BESSERMAN & CAVALLIERI, 2004). No entanto, esta média não é uniforme para todo município que apresenta as seguintes variações: enquanto a população residente na cidade formalmente constituída cresce a uma taxa geométrica média anual de 0,40% a.a., a população residente em favelas cresce 2,40% a.a. (BESSERMAN & CAVALLIERI, 2004). Em outras palavras, na cidade do Rio de Janeiro, entre 1991 e 2000, para cada uma nova criança na cidade formalmente constituída, 6 novas crianças apareciam³⁴ na favela. Este é um dado um tanto quanto alarmante em uma cidade que já possuía no ano de 2000 um percentual de 18,7% da população residindo em favelas (CEZAR, 2002).

³⁴ Para decifrar esses dados, publicados em 2000, pesquisadores do IBGE junto ao Instituto Pereira Passos (IPP) buscaram interpretar tendências e significados. Investigando os números acima, pesquisadores (BESSERMAN & CAVALLIERI, 2004) identificaram três componentes que colaboram para o crescimento das favelas na cidade a uma taxa anual média de 2,40% a.a. O mais óbvio e que colabora substancialmente com os números acima, a fecundidade, nas áreas de favelas é mais alta que em outras áreas da cidade com 0,85% de colaboração sobre este percentual. Outro fator também identificado é a migração de fora do município, com um percentual de 0,41%. No entanto, um fenômeno que aconteceu nestes anos 1991 a 2000 e que afetou substancialmente o aumento das favelas, apontado nesta pesquisa como o terceiro elemento foi a migração interna com um percentual de 1,12%. (BESSERMAN & CAVALLIERI, 2004). Este terceiro elemento, cuja influencia é substancial no resultado final para o aumento das favelas cariocas, está diretamente relacionado ao empobrecimento da cidade do Rio de Janeiro no período.



Figura 11 - Percentual de moradores de favelas na população total do município do Rio de Janeiro em 2000. Fonte: VIVA-Rio, 2010.

Em uma nota técnica sobre estes dados (BESSERMAN & CAVALLIERI, 2004), a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro esclarece que estes números estão diretamente relacionados com o empobrecimento do estado do Rio de Janeiro no período de 1991 a 2000. Em um primeiro momento estes dados parecem revelar uma tendência da cidade do Rio de Janeiro de, em poucas décadas, transformar-se em uma grande favela, não apenas pela alta natalidade nas favelas – 0,85% a.a. – quando comparada a cidade formal – que marca uma taxa de 0,15% a.a. – mas, pela migração interna de pessoas que deixaram a cidade formalmente constituída para se abrigarem em favelas em função da queda do padrão econômico e impossibilidade de se manterem na legalidade. A cidade formal ficou insuportavelmente mais cara para muitos entre 1991 e 2000. As taxas de migração para a cidade do Rio de Janeiro também ajudaram a compor esses números com um percentual de 0,07% a.a. no qual a migração para favelas é de 0,41% a.a. Este último número também aponta para a dificuldade que brasileiros migrantes vindos de outros estados para a cidade do Rio de Janeiro enfrentam para sobreviver na cidade formal³⁵. Enquanto o Brasil apresenta uma recente redução no seu quadro de pobreza, o município do Rio de Janeiro caminha no sentido inverso (NERI,

³⁵ Ver nota de pé de página 26.

2010), por isso, muitos moradores da cidade formalmente constituída, sem condições financeiras de se manterem na legalidade, buscaram na favela um refúgio acessível financeiramente dentro do ambiente sócio-espacial da cidade. Este fato contribuiu sensivelmente para o crescimento das favelas nos últimos anos.

Esta população que reside em favelas, no entanto, não se distribuiu de maneira uniforme entre as diferentes favelas da cidade.

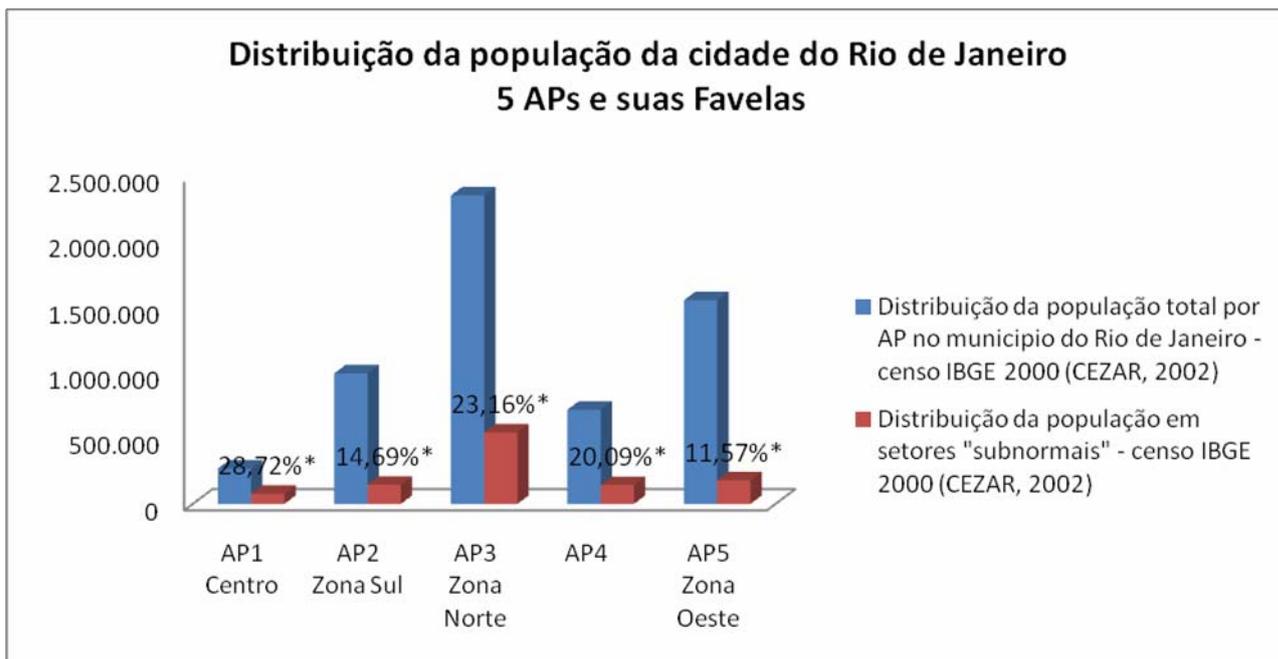


Figura 12 – Número de moradores de favela por área de planejamento municipal na cidade do Rio de Janeiro comparado ao número total de moradores da cidade do Rio de Janeiro por área de planejamento municipal em 2000 – Dados do IBGE publicados pelo IPP.

AP4 = Barra da Tijuca e Jacarepaguá;

*** Em destaque o percentual de moradores de favela correspondente ao total de moradores de cada área de planejamento municipal.**

Como vemos no gráfico acima (figura 12), em 2000, as regiões da cidade com maior quantidade de moradores de favelas proporcionais à população total da região eram o Centro, a Zona Norte e Jacarepaguá, seguindo com uma menor proporção de moradores de favelas nas Zonas Sul e Oeste da cidade. Assim como a distribuição da população de moradores de favelas varia de uma região para outra da cidade, também variam as taxas de crescimento desta população nestas diferentes regiões.

Enquanto na região Central (AP1) e Zona Sul (AP2) da cidade a população moradora em favelas decresceu entre 1999 e 2000, na Zona Norte (AP4) este

crescimento foi baixo e na Zona Oeste (AP4 e AP5) as taxas de crescimento da população nas favelas foi muito mais expressiva. (BESSERMAN & CAVALLIERI, 2004). Verificamos assim pelo menos três diferentes realidades: favelas cuja população decresce - nas Zonas Centro e Sul; favelas que crescem em níveis baixos - na Zona Norte; e favelas que crescem aceleradamente - na Zona Oeste.

Tabela 1 – Taxa de crescimento médio anual da população das favelas do Rio de Janeiro entre 1991 e 2000 por área de planejamento. Fonte: BESSERMAN & CAVALLIERI, 2004).

	AP1 Centro	AP2 Zona Sul	AP3 Zona Norte	AP4 Barra da Tijuca e Jacare paguá	AP5 Zona Oeste
Taxa de crescimento médio anual da população em favelas de 1991 à 2000 - censo IBGE (BESSERMAN & CAVALLIERI, 2004)	(-)1,15%	(-)0,73%	1,40%	8,01%	4,86%

Se analisarmos a realidade das favelas cariocas sob a perspectiva da área que as mesmas ocupam em km², verificamos entre as diferentes áreas de planejamento novos sinais de desigualdades.

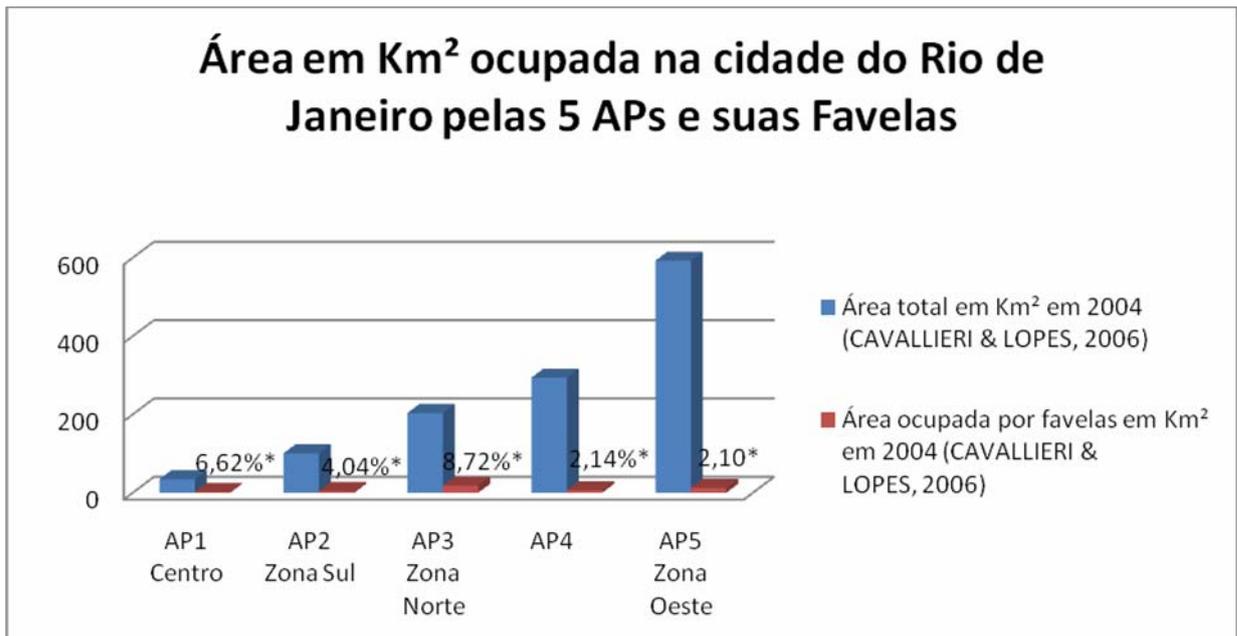


Figura 13 – Área (em Km²) ocupada por cada área de planejamento municipal da cidade do Rio de Janeiro e pelo conjunto de favelas nelas locada em 2004. AP4 = Barra da Tijuca e Jacarepaguá. *Em destaque, o percentual da população residente em favelas em cada área de planejamento da cidade do Rio de Janeiro.

Aparentemente as Zonas Norte e Centro (AP3 e AP1) possuem mais áreas ocupadas por favelas que a Zona Oeste (AP5) no ano de 2004 (figura 13). Esta é uma amostra de distribuição espacial coerente com a distribuição populacional nas favelas por áreas de planejamento do município verificada em 2000 – que também indica uma concentração populacional maior nas Zonas do Centro e Norte da cidade (AP1 e AP3) e uma concentração bastante pequena na Zona Oeste (AP5) (figura 12). No entanto, dados mais recentes da prefeitura do Rio de Janeiro revelam que esta realidade está sofrendo uma rápida e drástica transformação.

Entre 2000 e 2004, as favelas da Zona Norte e Sul sofreram uma estagnação no seu crescimento em área. Este crescimento, por sua vez, se deslocou para as favelas na Zona Oeste e Centro da cidade; Entre 2004 e 2008 esta tendência sofre um novo ajuste: as favelas da Zona Sul (AP2), até então estagnadas, começam a decrescer em área ocupada e as favelas nas Zonas Centro, Norte e Oeste iniciam uma violenta expansão. (CAVALLIERI & LOPES, 2006).

Se entre 1999 a 2004 temos a seguinte realidade em números,:

Tabela 2 – Variação da área (em Km²) das favelas cariocas entre 1999 e 2004 em cada área de planejamento municipal da cidade do Rio de Janeiro.

	AP1 Centro	AP2 Zona Sul	AP3 Zona Norte	AP4 Barra da Tijuca e Jacare paguá	AP5 Zona Oeste
Variação da área das favelas em Km² de 1999 a 2004 (CAVALLIERI & LOPES, 2006)	3,50%	0,60%	0,20%	4,70%	6,40%

a realidade de 1999 a 2008 torna a sofrer mudanças:

Tabela 3 – Variação da área (em Km²) das favelas cariocas entre 1999 e 2008 em cada área de planejamento municipal da cidade do Rio de Janeiro.

	AP1 Centro	AP2 Zona Sul	AP3 Zona Norte	AP4 Barra da Tijuca e Jacare paguá	AP5 Zona Oeste
Variação da área das favelas em Km² de 1999 a 2008 (VIAL & CAVALLIERI, 2009)	3,77%	-0,70%	4,62%	9,43%	11,60%

Deparamo-nos com um fenômeno que indica um movimento de contenção e redução das favelas na Zona Sul (AP2), e de uma expansão das favelas em todo o restante da cidade, sendo este crescimento espantosamente acelerado na Zona Oeste (AP4 e AP5) e ainda considerável nas Zonas Norte (AP3) e Central (AP1). As favelas das diferentes áreas do município do Rio de Janeiro tomam, assim, diferentes rumos.

O que poderia influenciar este fenômeno? No que tange ao fenômeno populacional, as oportunidades de trabalho, alimentadas pela crescente oferta de empregos na Zona Oeste (VIAL & CAVALIERI, 2008), e a queda do padrão

econômico da população como um todo na cidade do Rio de Janeiro são apontados como motivos para o crescimento vegetativo e territorial das favelas na Zona Norte (AP 4) e Oeste (AP5) da cidade pelos estudos da prefeitura. (BERSSERMAN & CAVALLIERI, 2004). Pelo que verificamos ao longo da história das favelas e das recentes políticas públicas desenvolvidas pela administração pública, acreditamos que a desigualdade na distribuição de investimentos e políticas públicas³⁶ para as diferentes regiões da cidade, bem como a distribuição desigual de recursos para favelas destas diferentes regiões, também influenciam diretamente a realidade ora constatada.

O fenômeno do crescimento/decrescimento desigual das favelas na cidade do Rio de Janeiro (tabelas 02 e 03) apresenta coerência com a análise dos índices de desenvolvimento social da cidade (figura 08). Nas áreas com menores índices de desenvolvimento social, o crescimento territorial das favelas é acelerado e assim por diante, proporcionalmente até chegarmos às áreas de maiores índices de desenvolvimento social, onde as taxas de crescimento territorial de favelas são negativas. Acreditamos, portanto, que a compreensão do desenvolvimento social urbano da cidade do Rio de Janeiro e o encaminhamento de investimentos públicos por área de planejamento são fatores importantes a serem considerados na análise e compreensão de questões relacionadas às favelas na cidade do Rio de Janeiro.

1.2.3.3

A violência³⁷

No que tange à criminalidade, os moradores de favelas viveram nos últimos anos um agravamento da já conhecida atmosfera de medo, instabilidades e incertezas. Um emaranhado fluido de forças, equilibradas em muita tensão,

³⁶ Um exemplo disso é o projeto da prefeitura denominado “Favela-Bairro” que de acordo com as investigações do governo municipal, foi capaz de conter a expansão horizontal das favelas com bastante sucesso onde implementado. (VIAL & CAVALLIERI, 2008).

³⁷ Por se tratar de uma realidade bastante recente, este tópico foi escrito a partir de notícias de jornais e revistas, bem como, pesquisa de Campo realizada entre janeiro de 2009 e janeiro de 2010 que envolveu visitas às favelas da Rocinha e Maré e entrevistas aos seus moradores, e ainda, entrevistas com líderes comunitários de comunidades faveladas da cidade do Rio de Janeiro localizadas nas Zonas Sul, Norte, Central, e Oeste.

marcaram a história recente do exercício do poder nas favelas. Nesta última década, o tiro que traçou o espaço de muitas favelas cariocas agregou uma triste novidade: as já conhecidas balas disparadas na guerra do tráfico de drogas, entre diferentes facções criminosas e entre policiais em guerra contra estas facções, somou novas armas e munição: da própria polícia que, corrupta, (re)aparece em forma de “milícia” para dominar as lacunas de poder deixadas no rastro da guerra contra o tráfico de drogas.

Com esta nova forma de violência, o já enfraquecido senso de comunidade sofre novo golpe. Diretamente ligados a políticos com interesses eleitoreiros, os milicianos combatem toda e qualquer manifestação comunitária de caráter político ou social crítico. O ambiente de medo se generaliza: não se sabe mais quem é o bandido e o clima de medo e desconfiança faz do silêncio a garantia de vida dos moradores de favelas sob o poderio de milicianos. A garantia de vida promovida pela prática do silêncio, no entanto, não garante aos favelados submetidos a esta nova forma de violência o direito de permanecer vivendo na favela. Para isto, é necessário o pagamento de taxas por prestação de serviços como os de luz, gás e TV a cabo entre outros, todos ilegais. Esta nova realidade agrega ainda mais sofrimento ao dia-a-dia dos moradores de comunidades faveladas na cidade do Rio de Janeiro. Através dos dados publicados³⁸ pela equipe do senador Fernando Gabeira (2010), podemos ver que a distribuição destes grupos criminosos – milícias – não ocorre de maneira uniforme ao longo da extensão do município do Rio de Janeiro.

³⁸ O mapeamento da localização do grupo criminoso para-militar denominado de milícia, no estado e na cidade do Rio de Janeiro, está disponível em <<http://gabeira43.com.br/olhar43/2010/09/02/mapa-das-milicias-no-estado-do-rio/>>



Figura 14 – Mapa da distribuição de grupos criminosos milicianos nas favelas da cidade do Rio de Janeiro em 2010. Fonte: GABEIRA, 2010.

Como é possível analisar a partir do mapa acima (figura 14), estes grupos criminosos com associação política estão concentrados mormente em favelas da Zona Oeste (AP4 e AP5) da cidade. É possível verificar ainda algumas ocorrências na Zona Norte em número menor. Na região Central da cidade este número diminui ainda mais, sendo registrada apenas uma ocorrência, na Vila Mimosa, zona pobre, principal ponto de prostituição da cidade. Na Zona Sul (AP2) carioca não foi encontrado qualquer registro de atuação destes grupos criminosos. Associadas a interesses eleitoreiros de políticos corruptos, as milícias representam não apenas uma violenta dominação ilegal do território das favelas para fins econômicos, mas também uma dominação ideológica e política destas comunidades. Assim como a variação do índice de desenvolvimento social nas diferentes áreas da cidade do Rio de Janeiro (figura 08) e a variação do crescimento das favelas, tanto em termos de crescimento populacional quanto de expansão territorial nestas áreas (tabela 02 e 03), a atuação das milícias se relaciona com estes dados de maneira coerente: concentram-se nas áreas de menor desenvolvimento social da cidade, onde as favelas apresentam uma recente e significativa tendência à expansão tanto populacional quanto territorial.

1.2.3.4

A intervenção do poder público

Depois do movimento iniciado nos anos 1980 com Brizola, para a inclusão da favela na institucionalidade democrática, e do já descrito projeto “Favela-Bairro” iniciado nos anos 90, em nível municipal na cidade do Rio de Janeiro, destacamos nesta última década uma iniciativa do governo federal denominado PAC das favelas. Durante o segundo mandato do presidente Lula, em 2007, o governo federal investiu aproximadamente 3 bilhões de reais para o financiamento de programas e obras para a aceleração do crescimento em 15 cidades no estado do Rio de Janeiro³⁹. Dentre elas, a cidade do Rio de Janeiro foi contemplada. Este investimento federal exigiu contrapartida do governo do estado do Rio de Janeiro, bem como do município do Rio de Janeiro, consubstanciando uma ação conjunta nos três níveis da administração pública. As obras e ações que este programa deu origem nas favelas cariocas ficaram conhecidas como o PAC das favelas (DIAS, 2010). O PAC das favelas abrange ações na área da saúde, educação, habitação – urbanização e regularização fundiária – geração de emprego e qualificação para o mercado de trabalho, além de projetos para o lazer nas comunidades beneficiadas (DIAS, 2010). Comunidades faveladas como o Complexo do Alemão, Manguinhos, Pavão-Pavãozinho, Rocinha, Colônia Juliano Moreira e áreas da Grande Tijuca foram beneficiadas.⁴⁰

Após o início desta pesquisa, em 2008, durante a gestão do governador Sérgio Cabral, teve início também no estado do Rio de Janeiro o projeto das UPPs

³⁹ “Ao todo, o PAC no Rio de Janeiro abrange 15 cidades, sendo 12 delas da região metropolitana. Segundo informações oficiais, cerca de 2 milhões de famílias serão beneficiadas. O volume de recursos destinados chega a R\$ 3 bilhões, sendo que 2,5% do dinheiro proveniente do governo federal devem ser investidos na área social. Na cidade do Rio de Janeiro, as favelas beneficiadas são o Complexo do Alemão, Manguinhos, Pavão-Pavãozinho, Rocinha, Colônia Juliano Moreira e áreas da Grande Tijuca”. (DIAS, 2010)

⁴⁰ Segundo relatos dos moradores de algumas favelas e de lideranças comunitárias, quanto mais dinheiro há para obras, mais as disputas internas por poder aumentam nas comunidades faveladas, fazendo-se cada vez mais sutil e esquecido o já bastante fragilizado senso de comunidade (PERLMAN, 2003; SANTOS, 1989).

(Unidades de Polícia Pacificadora). Instalada em dezembro de 2008, a primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) foi descrita como uma experiência de sucesso no morro Dona Marta em Botafogo (SARAIVA, 2010). A UPP viabilizou, através da pacificação de uma comunidade em “guerra” – em função do tráfico de drogas – a realização de projetos sociais e urbanísticos públicos, ações para promoção de cidadania e incentivo ao comércio local e turismo, aparentemente melhorando a qualidade de vida dentro e fora da favela. A primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) valorizou economicamente o bairro de Botafogo e passou a ser aspirada por moradores de outras comunidades faveladas da cidade⁴¹. O sucesso deste experimento fez com que o projeto fosse adotado como a mais nova bem sucedida política pública na área de segurança⁴² para todo o estado do Rio de Janeiro.⁴³

⁴¹ Em pesquisa de campo na favela da Rocinha em abril de 2010, presenciei um confronto entre a polícia e os traficantes. Em meio à explosão de granada e trocas de tiros entre os traficantes da favela e o Bope, a população em pânico desabafava a vontade de que tal situação representasse o fim de uma longa guerra. Os moradores tinham esperança que aquele confronto inesperado fosse resultado da entrada da polícia para instalação de uma UPP (Unidade de Polícia Pacificadora) na Rocinha. A UPP da Rocinha era a mais nova aspiração de seus moradores. No entanto, ainda não seria dessa vez.

⁴² “Atualmente, há 12 UPPs instaladas na cidade do Rio. Na Zona Sul, funcionam unidades nos morros Dona Marta, em Botafogo, Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, entre Ipanema e Copacabana, Chapéu Mangueira/Babilônia, no Leme, e Ladeira dos Tabajaras/Morro dos Cabritos, em Copacabana. Na Zona Norte, na área conhecida como “Grande Tijuca”, o governo inaugurou unidades nos morros do Borel, da Formiga, do Andaraí, do Turano e do Salgueiro. Na Zona Oeste, a polícia ocupou as comunidades do Jardim Batan, em Realengo, e de Cidade de Deus, em Jacarepaguá. No Centro, o Morro da Providência também ganhou uma UPP. Estimativas da secretaria estadual de Segurança apontam que as unidades pacificadoras beneficiam, no total, aproximadamente 240 mil pessoas de 44 comunidades”. Fonte: Jornal ULTIMO SEGUNDO do dia 14 de outubro de 2010. Disponível em <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/rj/traficantes+do+morro+dos+macacos+fugiram+para+a+rocinha+diz+secretario/n1237801088340.html>>

⁴³ Vale registrar que com o sucesso da pacificação se descortinam novas demandas comunitárias não previstas: como lidar com a paz? O projeto de segurança pública das UPPs segue sua execução a todo vapor após a reeleição do governador Sérgio Cabral nas eleições de 2010, com uma nova problemática: como deve se comportar uma polícia comunitária no âmbito das comunidades pacificadas? Segundo Dornelles (2003), o policial para exercer um serviço adequado no quadro de um Estado Democrático de Direito deve ter um caráter comunitário, através do diálogo com a comunidade, atuar preventivamente, de forma articulada com outras instituições como a escola, de maneira eficaz – minimizando a burocracia – e ainda, de maneira legal e socializada com respeito ao cidadão. Função esta para a qual a polícia que temos hoje não foi treinada nem está preparada. Desde a instalação das UPPs, as comunidades beneficiadas com a pacificação vivenciam conflitos entre moradores e policiais oriundos de abusos de autoridade e da falta de respeito dos policiais aos moradores. O morador de favela, ainda é visto pelo policial como um suspeito em potencial. Este policial, treinado para atuar como repressor em um modelo de combate ao criminoso (DORNELLES, 2003) se vê da noite para o dia sendo demandado para

No ano seguinte, em 2009, para conter a expansão em km² das áreas ocupadas por favelas, o governo do estado do Rio de Janeiro apresentou um projeto para a construção de 11 mil metros de muros, com 3m de altura, com o custo total de R\$ 40 milhões. O argumento é pautado em motivo ecológico: os muros seriam ecolimites para conter a expansão das favelas sobre as áreas verdes das encostas. No entanto, poucas são as favelas contempladas com este projeto quando consideramos o número total de favelas existentes na cidade⁴⁴. (OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2010)

A Linha Vermelha também ganhou em 2009 e 2010, muros separando a favela da autopista com o argumento de impedir a propagação de som para os moradores do complexo de favelas da Maré. O “efeito colateral” dos muros seria retirar a imagem da favela do campo de visão dos carros que atravessam a Linha Vermelha. (OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2010)

Neste mesmo período – entre 2009 e 2010 – as fachadas das casas construídas na favela da Rocinha e no morro Santa Marta voltadas para as ruas principais dos bairros de São Conrado e Botafogo, respectivamente, foram pintadas em cores vibrantes e alegres, produzindo um efeito visual estético agradável para quem vê a favela de fora, mesmo sem a consulta prévia da maioria dos moradores cujas casas foram pintadas⁴⁵. (OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2010)

Como é possível verificar através dos dados ora analisados, as ações e investimentos recentes voltados para promoção de cidadania e melhoria da

uma função a qual não foi instruído a desempenhar. Para isto, o poder público vem estudando e estruturando treinamentos a serem dados aos policiais comunitários. Alguns deles já aconteceram junto ao terceiro setor (ONGs VIVA-Rio e ISER) e ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Ainda em fase embrionária, não há um modelo de treinamento oficial para o policial comunitário das UPPs: mais uma questão recém-nascida a partir das transformações sociais recentes vividas nas favelas nesta última década.

⁴⁴ E o que chama mais atenção é que a maior parte dos muros está sendo colocada na Zona Sul, onde a expansão de favelas não chegou à metade do aferido na Zona Oeste, de 11,5% (dados do Instituto Pereira Passos). Na comunidade do morro Dona Marta, primeiro morro onde os muros foram instalados, foi registrado um decréscimo de 1% na área ocupada. Além disso, dados também do IPP indicam que a maior parte da área ocupada irregularmente nas encostas corresponde a casas das camadas mais abastadas, não a favelas. (OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2010)

⁴⁵ Segundo Baumann (2009), medidas como a construção de muros de contenção concretiza a segregação entre favela e asfalto, criando verdadeiros guetos urbanos para a população pobre da cidade.

qualidade de vida das favelas estão mais concentradas na AP2 (Zona Sul) da cidade, levando-nos a concluir que, aparentemente, a Zona Sul carioca aparece no cenário nas políticas públicas como o principal *locus* das iniciativas, projetos e investimentos. Sua área em si (AP2) abrange um território bastante pequeno quando comparado às demais áreas de planejamento da cidade, o que viabiliza um cuidado maior e um olhar mais detalhado sobre sua realidade e necessidades.



Figura 15 – Gráfico com o total de área ocupada (em Km²) por cada área de planejamento municipal da cidade do Rio de Janeiro e o percentual que cada uma dessas áreas corresponde na cidade. Cálculo baseado em dados de CAVALLIERI & LOPES, 2006.

Infelizmente não há registros da proporção de verba pública investida pelo município do Rio de Janeiro para cada área de planejamento da cidade, apenas dados brutos indicando a quantidade de verba destinada para cada projeto ou serviço público no município como um todo. Aparentemente, através da análise de ações e projetos mais recentes voltados às favelas cariocas, verificamos que a administração pública parece se concentrar mais dedicadamente nas áreas que apresentam maiores índices de desenvolvimento social e onde o crescimento das comunidades faveladas se apresenta em níveis mais baixos ou, até mesmo, decrescem - como é o caso das favelas na Zona Sul da cidade. A Zona Oeste, em contrapartida, apresenta os piores índices de desenvolvimento social do município, um crescimento espantosamente acelerado de suas favelas e uma concentração de dominação criminosa ilegal de milícias, no entanto, apesar de apresentar uma realidade social bastante ruim, o investimento público e os

projetos e ações municipais não parecem apresentar uma prioridade para a Zona Oeste (AP4 e AP5) em sua atuação recente.

1.3

Algumas considerações sobre este capítulo

A partir das análises realizadas ao longo deste capítulo, podemos perceber que a cidade do Rio de Janeiro não é apenas uma cidade partida (NERI, 2010), mas, certamente, repartida em várias. Esta complexidade deve ser, portanto, analisada com base em critérios objetivos e jamais generalizada ou com base em critérios subjetivos. Caso isto seja feito, o resultado pode ser a idealização de políticas públicas incapazes de promover melhorias à qualidade de vida dos habitantes da cidade, ou pior, capazes de acirrar desigualdades sociais, econômicas e culturais, gerando ainda mais miséria, violência e sofrimento. O exame objetivo da realidade das favelas, que se caracteriza pela desigualdade e constantes mudanças, deve, portanto, permear todas as esferas de atuação do Poder Público - Legislativo, Executivo e Judiciário. Conhecer e entender esta dinâmica realidade parece ser o primeiro passo a ser dado no sentido de atender efetivamente demandas da coletividade, compor as desarmonias do tecido social e distribuir direitos com equidade.

Vimos até aqui que o processo de consolidação das favelas cariocas é uma trajetória marcada por conflitos, interrupções, abusos e omissões da administração pública. Vimos ainda ao longo dessa história que estes pontos negativos se mesclam com projetos e políticas públicas voltados à promoção de cidadania e direitos fundamentais. No entanto, vimos também que muitas das políticas públicas direcionadas as favelas na cidade do Rio de Janeiro, especialmente as mais recentes, são ainda pontuais e restritas a poucas regiões da cidade que já apresentam melhores indicadores sociais.

Mesmo com todas as suas imperfeições, um importante fato parece ficar demonstrado: não resta dúvida de que o Estado nunca esteve tão presente nas favelas como nos dias atuais. Saber se esta presença estatal nas favelas se traduz na democratização do acesso aos direitos é a questão central deste trabalho. De um lado, a força, de outro, uma enxurrada de projetos sociais que, ainda que mal

distribuídos, possivelmente desencadeiam algum efeito sobre as representações de justiça no universo das favelas.

Com a continuidade das favelas e seus conflitos sociais em um contexto de medo, falta de confiança e uma escassez de lideranças comunitárias legítimas, dar efetividade aos direitos individuais e coletivos conquistados no bojo da democratização vivida nos anos 1980 e pôr em prática o rol de direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988 é o grande desafio a ser enfrentado pelo Poder Público. Neste sentido, alguns autores defendem a ideia da judicialização da administração através da qual os procedimentos políticos de mediação dos conflitos sociais cederiam lugar aos judiciais (VIANNA, 1999). Promover a efetivação de direitos sem ferir ou violar a esfera constitucional de atuação da administração pública são expectativas que em tempos de crise recaem sobre o Poder judiciário do Estado. No entanto, estaria o Poder judiciário receptivo e/ou preparado a desempenhar este papel?

Para responder estas perguntas seguimos nossa investigação rumo ao Poder judiciário através da análise da atuação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro frente a demandas envolvendo as favelas cariocas e seus moradores. Como vem o Poder judiciário atuando neste cenário é o que analisaremos a seguir.