

Marco Antonio da Silva Mello  
Luiz Antonio Machado da Silva  
Leticia de Luna Freire  
Soraya Silveira Simões

# Favelas cariocas

ontem e hoje

Inclui CD:  
*Aspectos  
humanos  
da favela  
carioca*

FAVELAS CARIOCAS  
ONTEM E HOJE



CONSELHO EDITORIAL

*Bertha K. Becker*

*Candido Mendes*

*Cristovam Buarque*

*Ignacy Sachs*

*Jurandir Freire Costa*

*Ladislau Dowbor*

*Pierre Salama*

Marco Antonio da Silva Mello  
Luiz Antonio Machado da Silva  
Leticia de Luna Freire  
Soraya Silveira Simões  
(orgs.)

FAVELAS CARIOCAS  
ONTEM E HOJE

G a r a m o n d



Copyright © 2012, dos autores

Direitos cedidos para esta edição à  
**Editora Garamond Ltda.**  
Rua Cândido de Oliveira, 43 - Rio Comprido  
Rio de Janeiro - Brasil - 20.261-115  
Tel: (21) 2504-9211  
editora@garamond.com.br

*Revisão*  
Argemiro Figueiredo

*Editoração Eletrônica*  
Estúdio Garamond / Luiz Oliveira

*Capa*  
Estúdio Garamond / Anderson Leal

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

F276

Favelas cariocas : ontem e hoje ; organização Marco Antonio da Silva Mello...  
[et al.]. - Rio de Janeiro : Garamond, 2012.  
500p. : 14x21 cm

Acompanha CD  
ISBN 978-85-

1. Favelas - Rio de Janeiro (RJ) 2. Favelas - Aspectos sociais - Rio de Janeiro  
(RJ). I. Mello, Marco Antonio da Silva, 1949-.

12-5960.

CDD: 307.760981531  
CDU: 316.334.56(815.3)3.9

---

Todos os direitos reservados. A reprodução não-autorizada desta publicação,  
por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

# Sumário

## **Apresentação**

*Marco Antonio da Silva Mello,*

*Leticia de Luna Freire e Soraya Silveira Simões.....7*

## **Parte 1 - O relatório da SAGMACS e a favela como objeto das pesquisas sociais**

Aspectos Humanos das Favelas Cariocas – 50 anos: uma avaliação

*José Arthur Rios.....35*

A partir do relatório SAGMACS: as favelas, ontem e hoje

*Luiz Antonio Machado da Silva.....51*

A descoberta do trabalho de campo em “Aspectos Humanos da Favela Carioca”

*Licia do Prado Valladares.....65*

Os urbanistas e seu debate: reflexões sobre

“Aspectos Humanos da Favela Carioca”

*Maria Laís Pereira da Silva.....101*

Encontro marcado: a favela como objeto da pesquisa histórica

*Paulo Knauss, Mario Sergio Brum.....121*

O Assistente Social e as favelas (1945/64)

*Cezar Honorato.....141*

SAGMACS, Serviço Social e favelas cariocas: referência e/ou produto de um contexto histórico?

*Maria de Fatima Cabral Marques Gomes, Bruno Alves de França.....169*

## **Parte 2 - Representações e dinâmicas da produção da moradia e do direito nas favelas cariocas**

Duas faces da mesma fotografia: atraso *versus* progresso na cobertura fotojornalística de favelas do *Correio da Manhã*

*Mauro Amoroso.....191*

Favelas ontem e hoje (1969-2009)	
<i>Janice Elaine Perlman</i> .....	213
Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas	
<i>Gerônimo Leitão</i> .....	235
Da política da “contenção” à remoção: aspectos jurídicos das favelas cariocas	
<i>Rafael Soares Gonçalves</i> .....	253
A configuração da propriedade imobiliária em favelas e seus processos de formalização: análise a partir de um estudo de caso	
<i>Alex Ferreira Magalhães</i> .....	279
Direito de laje: a invisibilidade do direito fundamental de morar nas favelas cariocas	
<i>Cláudia Franco Corrêa</i> .....	313
<b>Parte 3 - Antigos e novos desafios para as favelas cariocas</b>	
A favela na cidade- <i>commodity</i> : desconstrução de uma questão social	
<i>Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Marianna Olinger</i> .....	331
A habitação popular na revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro	
<i>Maria Julieta Nunes</i> .....	349
Favela: uma forma de luta pelo direito à cidade	
<i>Marcelo Baumann Burgos</i> .....	373
Favelas e violência no Rio: sem conflitos, entre o sonho e o pesadelo da apartação	
<i>Jorge Da Silva</i> .....	393
As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas	
<i>Jailson de Souza e Silva</i> .....	415
A UPP e o processo de urbanização na favela Santa Marta: notas de campo	
<i>Neiva Vieira da Cunha, Marco Antonio da S. Mello</i> .....	433
<b>Posfácio</b> - Itinerário de uma antropóloga em meio operário	
<i>Colette Pétonnet</i> .....	475
<b>Favelas em imagens</b> - Babilônia, Chapéu Mangueira, Santa Marta, Manguinhos, Maré (Rio), Créteil, Orly, Villeneuve-le-Roi (Paris): da pesquisa etnográfica à poesia urbana	
<i>Felipe Berocan Veiga</i> .....	491
<b>Sobre os autores</b> .....	517

# Apresentação

*Marco Antonio da Silva Mello  
Leticia de Luna Freire  
Soraya Silveira Simões*

O livro que o leitor tem em mãos é resultado do Colóquio “Aspectos Humanos da Favela Carioca: ontem e hoje”, realizado pelo Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro), entre os dias 19 e 21 de maio de 2010, no Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS-UFRJ).<sup>1</sup>

Tal como o colóquio, a idealização deste livro foi motivada pela oportunidade de celebrar o cinquentenário do primeiro grande estudo sobre as favelas da cidade do Rio de Janeiro, publicado originalmente no jornal *O Estado de S. Paulo* em dois grandes suplementos especiais em formato tabloide, em abril de 1960, e reeditado em fascículos no mesmo ano pelo diário carioca *A Tribuna da Imprensa*.

Realizado pela extinta Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), criada em São Paulo, em 1947, pelo frei dominicano francês Louis-Joseph Lebret durante sua primeira estadia no país, o estudo foi encomendado pelo jornal paulistano no contexto em que se debatia a transferência

---

<sup>1</sup> Agradecemos o apoio fundamental do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); da Reitoria e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA/UFRJ); do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos da Universidade Federal Fluminense (INCT-InEAC/UFF); da Decania de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio) e do Centre Lebret – IRFED (Paris). Finalmente, gostaríamos de registrar aqui nosso agradecimento ao jornal *O Estado de S. Paulo* que, generosamente, autorizou a reprodução do estudo “Aspectos Humanos da Favela Carioca” em formato digital nesta edição e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo apoio financeiro que viabilizou a publicação.



da capital para Brasília, com o objetivo de “chamar a atenção dos administradores, políticos e estudiosos das questões sociais para esse fenômeno tão característico dos grandes centros urbanos do Brasil, que se manifesta de forma mais evidente no Distrito Federal”, segundo a apresentação na primeira página do relatório, todo ele ilustrado por dezenas de fotografias, gráficos e tabelas.

Tendo ainda “a preocupação de oferecer a esses destinatários um trabalho o mais completo possível sobre as favelas, que trouxesse a chancela de notórios pesquisadores e estivesse isento de paixões políticas e ideológicas” (SAGMACS, 1960: 2), o estudo contou com a orientação de Lebret, à época mundialmente conhecido por seu trabalho à frente do *Economie et Humanisme* – movimento que fundou, em 1940, em Paris – e do *Institut International de Recherche et de Formation en vue du Developpement Harmonisé (IRFED)* – onde, a partir de 1958, passou a formar estudantes para aplicar seu método de pesquisa em diversos países subdesenvolvidos, entre os quais o Brasil.<sup>2</sup> Por aqui, Lebret, que também tinha formação em engenharia naval e economia, tornou-se mais conhecido ao ministrar um curso de introdução à Economia Humana na antiga Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo e por ter coordenado diversos estudos sobre desenvolvimento tanto no Estado de São Paulo quanto em outros Estados das regiões Sul e Nordeste do país.<sup>3</sup> Suas influências também incidiram sobre as ações de militantes católicos em favelas cariocas durante a década de 1950, em particular aquelas conduzidas por Dom Hélder Câmara através da Cruzada São Sebastião.<sup>4</sup>

A equipe formada para se ocupar do estudo socioeconômico encomendado pelo jornal enunciava, ela mesma, as apostas epistemológicas e metodológicas preconizadas por Lebret. José Arthur Rios, sociólogo e então professor da Pontifícia Universidade Católica do

---

2 Lebret também foi o principal redator da encíclica *Populorum Progressio*, publicada em 1967, lançando nova luz sobre os problemas globais provocados pelo desenvolvimento.

3 Entre essas pesquisas, podemos citar: “Habitação na Capital do Estado de São Paulo”, “Necessidades e Possibilidades do Estado de São Paulo”; “Estudo sobre os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul”; “Pesquisa sobre o Desenvolvimento e a Implantação de Indústrias interessando a Pernambuco e ao Nordeste” (LAMPARELLI, 1995).

4 Sobre a relação de Lebret com o arcebispo brasileiro Dom Hélder Câmara e o seu papel no redirecionamento das ações da Igreja com relação aos temas da pobreza e do desenvolvimento, ver, respectivamente: Freire, Gonçalves & Simões (2011) e Simões (2010).

Rio de Janeiro, passou a chefiar, em 1957, o escritório da SAGMACS no então Distrito Federal,<sup>5</sup> assumindo, no mesmo ano, a direção técnica da pesquisa. Para completar a equipe, Rios convidou o também jovem sociólogo Carlos Alberto Medina e o arquiteto Hélio Modesto, que, juntos, selecionaram vários estudantes universitários, sobretudo de Serviço Social, para o desenvolvimento do trabalho de campo que duraria de 1957 a 1959.

Nos mais diversos tópicos que compõem o relatório intitulado “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, encontramos desde uma análise demográfica e histórica sobre as origens de 16 favelas<sup>6</sup> de diferentes áreas do Distrito Federal e das condições e modos de vida de sua população (“Parte Geral”) a uma análise qualitativa aprofundada de temas como família, educação e delinquência em duas dessas favelas<sup>7</sup> (“Parte Específica”), além de duas seções inteiramente dedicadas às práticas políticas (“Os Processos da Demagogia na Favela”) e ao desenvolvimento urbano (“A Urbanização do Distrito Federal e sua Repercussão sobre o Problema da Favela”). Seguindo a orientação de Lebrecht e do próprio José Arthur Rios, o estudo não se desvinculava, entretanto, da ação, uma vez que se esperava, com ele, contribuir para que “esse problema angustioso da metrópole” pudesse, enfim, encontrar uma “solução adequada”.<sup>8</sup>

O traço mais marcante do estudo como um todo, é, sem dúvida, o seu pioneirismo. Tanto no que se refere à abordagem do tema, combinando métodos quantitativos e qualitativos num trabalho interdisciplinar até então inédito, quanto aos dados propriamente levantados e analisados que

5 Os escritórios criados por Lebrecht no Rio de Janeiro e em São Paulo consistiam em filiais da Société pour l’application du graphisme et de la mécanographie à l’analyse (SAGMA), que aqui passou a se chamar Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS).

6 Favela de Jacarezinho, Morro de São Carlos, Favela do Esqueleto, Barreira do Vasco, Favela Vila do Vintém, Favela Parada de Lucas, Vila Proletária da Penha, Favela de Cordovil, Morro do Telégrafo, Morro do Bonsucesso, Morro da Providência, Favela do Escondidinho, Praia do Pinto, Rocinha, Parque Proletário da Gávea e Favela do Cantagalo.

7 Por parecerem aos pesquisadores “representativas de uma determinada evolução desse tipo de coletividade urbana”, aprofundou-se o estudo da Barreira do Vasco, “por sua complexidade de camadas sociais”, e do Parque Proletário da Gávea, “por constituir uma experiência de recuperação interessante” (SAGMACS, 1960: 3).

8 Segundo o relatório, o Rio de Janeiro tinha, em 1960, 75% de população urbana, 22% suburbana e 3%, rural.

permitiram evidenciar, já em 1960, a heterogeneidade e a complexidade das favelas cariocas.

Assim, foi com o intuito de comemorar os 50 anos de publicação do relatório da SAGMACS, promovendo a interlocução entre diversos pesquisadores e revisitando as questões abordadas pelo estudo diante da atual conjuntura, que o LeMetro organizou o Colóquio “Aspectos Humanos da Favela Carioca: ontem e hoje”.

Quatrocentos e setenta pessoas, entre estudantes, professores e pesquisadores do Brasil e do exterior, jornalistas, assistentes sociais, arquitetos e urbanistas, representantes de associações de moradores, de instituições governamentais e organizações da sociedade civil, além daqueles atraídos pela grande mídia, lotaram o Salão Nobre do IFCS-UFRJ, participando das discussões em torno das mais variadas dimensões e abordagens desse tema, sempre tão comentado e polêmico: a *favela*. Ao longo de três dias, o colóquio reuniu, em mesas temáticas, 28 pesquisadores, de distintas gerações e filiações disciplinares, que vêm tomando as favelas cariocas como objeto de reflexão e campo empírico de suas investigações, além dos principais membros da equipe da SAGMACS, como o sociólogo José Arthur Rios, a arquiteta Maria Cândida Pedrosa de Campos, responsável pela elaboração dos mapas, gráficos e tabelas do relatório, e, representando o sociólogo Carlos Alberto Medina, na Mesa de Abertura, a sua esposa Berenice Fialho Moreira.<sup>9</sup>

Além de seis mesas-redondas e duas conferências, o evento também contou com uma exposição fotográfica e uma mostra de filmes documentários e de curta-metragem sobre favelas. Sob a curadoria de Felipe Berocan Veiga, a exposição *Babilônia, Chapéu Mangueira, Santa Marta, Manguinhos, Maré (Rio), Créteil, Orly, Villeneuve-Le-Roi (Paris): da pesquisa etnográfica à poesia urbana*, reuniu 42 fotografias provenientes do trabalho de campo de pesquisadores do LeMetro em cinco favelas da cidade, de 1980 a 2010, e do acervo pessoal e inédito da antropóloga francesa Colette Pétonnet sobre as

---

9 Infelizmente, o sociólogo Carlos Alberto Medina faleceu pouco antes da realização desse colóquio. Agradecemos, em mais essa oportunidade, a extrema gentileza de Berenice Fialho Moreira em aceitar o nosso convite para compor a mesa e prestar a devida homenagem ao sociólogo.

*bidonvilles* dos arredores de Paris nas décadas de 1960 e 1970. Em menor escala, esta exposição poderá ser apreciada no caderno de imagens incluído neste livro. Já a mostra de filmes, organizada por Pedro Guilherme Freire e Gabriel Zagury Melo, com a colaboração do professor Sérgio Santeiro, do Departamento de Cinema da UFF, abordou as representações das favelas cariocas e a importância do vídeo etnográfico na construção de novas narrativas sobre essas localidades, buscando promover uma discussão qualificada entre realizadores e espectadores.<sup>10</sup>

Este livro representa, portanto, um balanço geral dos principais debates realizados no colóquio, cujas ideias se encontram desenvolvidas de forma mais apurada nos textos aqui reunidos.<sup>11</sup> No encarte, trazemos a edição integral do estudo “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, facilitando o seu acesso aos pesquisadores e demais interessados na história das favelas e da cidade do Rio de Janeiro. Ainda que a riqueza analítica das questões apontadas pelo estudo não tenha sido totalmente incorporada pelos administradores e políticos do Rio de Janeiro no planejamento e na condução das políticas urbanas e sociais que afetam e repercutem diariamente na vida dos habitantes das favelas e demais assentamentos de baixa renda, esperamos, com essa reedição, ao menos suprir uma lacuna histórica, dando o merecido crédito a essa inesgotável fonte de pesquisa, além de evidenciar a atualidade das ideias ali colocadas há 50 anos, ideias que continuam a inquietar a mente da maioria daqueles aos quais o relatório também foi destinado, “os estudiosos das questões sociais”.

Na primeira parte deste livro, **O relatório da SAGMACS e a favela como objeto das pesquisas sociais**, estão reunidas as contribuições de nove pesquisadores de diferentes instituições do Rio de Janeiro. Em

---

10 Entre os filmes exibidos, destacam-se: *Mataram meu gato*, documentário baseado em etnografia de Mário Miranda sobre a Maré e dirigido por Ana Riper e Maria José Alfaro; *Justa Causa*, dirigido por Angela de Moraes e Renata Brasil; *Manguinhos, História de Pessoas e Lugares*, coprodução da ONG RedeCCAP, TV Tagarela e Laboratório Territorial de Manguinhos/Fiocruz; e *PAC Manguinhos: o futuro a Deus pertence?*, coprodução do Laboratório Territorial de Manguinhos/Fiocruz e da Escola de Cinema Darcy Ribeiro, ambos dirigidos por Fabiana Melo Sousa.

11 Por motivos diversos, nem todos os que participaram como expositores do colóquio puderam enviar artigos a tempo de serem incluídos nesta coletânea.



comum, os artigos têm o estudo desenvolvido pela SAGMACS ora como principal foco de análise, ora como um elemento importante na construção da favela como “objeto” – de pesquisa ou intervenção – a partir da perspectiva de diferentes campos disciplinares, como as Ciências Sociais, a História, o Serviço Social, o Urbanismo e o Direito.

O texto que inaugura esta coletânea, “Aspectos Humanos das Favelas Cariocas – 50 anos: uma avaliação”, é a reprodução na íntegra da conferência de abertura do colóquio proferida por José Arthur Rios. Com sua narrativa envolvente, Rios expõe os bastidores da realização do estudo “Aspectos Humanos da Favela Carioca” e avalia, a partir do presente, a herança por ele deixada. Revela-nos o interesse político por trás da demanda do jornal paulistano, o processo de constituição da equipe e o perfil dos pesquisadores formados àquela época, além de analisar a configuração da favela como problema, gerando uma produção sem precedentes de prospectivas nas arenas nacionais e internacionais. Ainda nos anos 1950, quando o estudo foi realizado nas favelas cariocas, a pesquisa de campo era uma “inovação”, como nos conta o professor Rios. Além disso, os métodos concebidos pelo frei Lebreton tinham como elemento central também a elaboração de gráficos que permitissem “uma visão comparativa” dos problemas estudados para que se pudesse propor formas de intervenção e transformação da realidade social. Testemunha dos problemas causados pelo “desenvolvimento” em sua França de origem e, posteriormente, em diversos países do chamado Terceiro Mundo, Lebreton teve sua trajetória de pesquisador<sup>12</sup> animada pela vontade de promover um outro tipo de desenvolvimento: o “desenvolvimento harmônico”, conceito que havia lapidado em época muito anterior ao atualíssimo debate acerca da sustentabilidade. Por isso, intervir era a resultante do seu modo de fazer pesquisas. “Seu mérito e ponto fraco”, nas palavras do professor Rios, pois as pesquisas assim conduzidas, para poderem alcançar seu objetivo, tinham de lidar com uma variável não menos importante: a vontade política dos administradores para a execução do programa proposto nos relatórios – o que nem sempre acontecia. Sobretudo por aqui, onde a demagogia política, de tão pronunciada,

---

12 Na França, Lebreton integrava o quadro de pesquisadores do CNRS.

viria tornar-se capítulo importante do estudo “Aspectos Humanos da Favela Carioca”.<sup>13</sup>

Formado nos Estados Unidos, José Arthur Rios foi acolhido, quando de seu retorno ao país, nas escolas de Serviço Social. Era ali que encontraria, no Rio de Janeiro, profissionais treinados para a pesquisa de campo – como também nos mostram os artigos de Cezar Honorato e de Maria de Fátima Cabral Marques Gomes e Bruno Alves de França. Entre os colegas daquela geração – “muito dada à leitura”, como observa Rios –, quase todos sabiam que os casebres das favelas não eram “cancros na paisagem”, mas, como escrevera Gilberto Freyre, um tipo de habitação popular bastante comum. E não só no Brasil, como veremos no texto da antropóloga francesa Colette Pétonnet, contemporânea de José Arthur Rios. As favelas, e suas similares em todo o mundo, surgiam e cresciam junto com a precarização do trabalho e do emprego e com a expansão das grandes propriedades privadas e a mecanização nos campos, que forçou o processo migratório. Definitivamente, o desenvolvimento tinha seus custos. E, nos anos 1970, era o tema do aumento demográfico das cidades, em função das transformações aqui expostas, que iria consolidar-se nas arenas internacionais. A conferência de José Arthur Rios situa, pois, o leitor interessado nas favelas em um debate de âmbito internacional e, com isso, inaugura a série de textos reunidos neste livro propondo ao leitor uma indagação que sem dúvida o acompanhará até o fim: o que, afinal, “favela” significa hoje, sobretudo numa cidade como o Rio de Janeiro? Uma pista pode ser identificada, desde já, no próprio título da conferência de José Arthur Rios, em que o autor fala de *favelas* – no plural.

Luiz Antonio Machado da Silva, aceitando a provocação, além de interrogar-se sobre o que “favela” quer dizer e pode significar ainda hoje, procura, em seu artigo “A partir do relatório Sagmacs: as favelas, ontem e hoje”, reconduzir o leitor à “estrutura da conjuntura” que empresta plausibilidade, confere importância e dá sentido ao estudo

---

<sup>13</sup> Esse capítulo foi inclusive publicado quase que integralmente, em 1964, pelo sociólogo Carlos Alberto Medina no livro *A favela e o demagogo*, tornando-se, juntamente com o artigo de Luiz Antonio Machado da Silva “A política na favela”, de 1967, referência obrigatória nos estudos sobre essa temática.

ora em questão. Com a elegância de suas anotações ao texto, entretanto, vem junto *um alerta*: “ler a pesquisa da SAGMACS com as referências atualmente vigentes é puro anacronismo. Minha sugestão é que isto seja evitado a todo custo”. E continua: “O trabalho conserva inalterada sua relevância, porém sob a condição de não ser retirado do contexto em que foi produzido.”

Ao longo de cada uma das cinco sessões nas quais o artigo está estruturado vão sendo trazidas à consideração do leitor atento as razões que fazem do trabalho de investigação um marco na história das pesquisas urbanas: “A importância verdadeiramente única desse estudo (...) é a feliz combinação entre extensão e profundidade, orientada segundo um foco na produção autônoma de conhecimento, sem o compromisso de gerar informações diretamente aplicáveis a alguma política pública específica. Neste sentido, ele não apenas é único, mas também pioneiro e exemplar.” Diante de tal empreendimento de pesquisa urbana o autor vai interrogar-se sobre uma questão não menos desconcertante: pois não deixa de ser “intrigante que um estudo tão fundamental, inovador e polêmico quanto o da SAGMACS tenha caído rapidamente no esquecimento por parte da academia”.

Na tentativa de elucidar essa estranha forma de olvido, o autor fará o leitor percorrer em sua companhia, ainda que de maneira pontual, alguns meandros não somente da ambiência acadêmica e intelectual dos anos 1950/1960, mas dos quadros sociais e do “clima exaltado e radicalizado” do debate político daquele então, com seus modos instrumentais de operar e conceber projetos a curto prazo. Na penúltima sessão do artigo, o autor trata da estrutura geral da reflexão, recapitulando seus próprios passos: “(...) o argumento que articulou toda a enorme massa de informação empírica parte da suposição inicial de que a favela era o território da pobreza urbana (...). Na medida em que favela e pobreza se unificavam, entrava em cena uma terceira categoria da compreensão dominante nos anos 1960, a ‘marginalidade’, situação que mais tarde reaparecerá fortemente ressignificada como exclusão.” Em sua derradeira sessão, Machado da Silva retornará mais uma vez aos termos da pesquisa SAGMACS para afirmar que a favela é uma “representação instável e polissêmica”. O autor vai mais longe ainda na sua reiteração:

“a favela mudou, e não apenas como ‘coisa’ – *o próprio debate que a construía como objeto se transformou*. (...) este é o ensinamento mais geral que a leitura da pesquisa coordenada pelo Professor José Arthur Rios proporciona. Um ensinamento contrafactual e desafiador. Pode-se dizer que não existem mais favelas como as de ‘antigamente’, isto é, como aquelas que foram o tema do estudo da SAGMACS. Não porque as favelas desapareceram como forma urbana (esta não desapareceu, simplesmente sofreu o trabalho do tempo), mas porque seu significado socio-histórico se modificou”.

Finalmente, tal como iniciou em tom de conversa com o leitor, e depois de ter lançado seu *alerta*, conclui não menos elegantemente as suas observações com uma espécie de convocatória – um *convite de adesão* cuja não aceitação fatalmente nos impediria de continuar a jogar o jogo acadêmico: “A pesquisa clama por uma reflexão sobre as novas implicações e consequências do uso prático do termo favela, ou seja, pelo entendimento de uma descontinuidade que, sem sua leitura, poderia passar despercebida.”

Licia do Prado Valladares, no artigo “A descoberta do trabalho de campo em ‘Aspectos Humanos da Favela Carioca’”, aborda o encontro que se deu, no Brasil, de duas tradições de pesquisa: a sociologia empírica americana, por ocasião dos cursos oferecidos por Donald Pierson na Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, e uma sociologia francesa engajada, representada pela figura eminente do frei Lebret. Pouco conhecido dos franceses, Lebret tornou-se muito reputado nos países do chamado Terceiro Mundo, graças às viagens que passou a empreender e que o levaram a construir uma sólida e contumaz crítica ao conceito de desenvolvimento, palavra de proa tornada imprescindível no repertório político e econômico internacional, especialmente diante dos rastros de destruição deixados pela Segunda Guerra Mundial. Como lembra a autora, “Lebret era mais pragmático do que acadêmico”, e por isso empregava os métodos de pesquisa criados em *Économie et Humanisme* para a “obtenção de resultados e análises adequadas” ao planejamento regional ou mesmo nacional, tal como viria propor aos governos de países como Líbano e Senegal, mas também para Estados e regiões brasileiras. Assim, o artigo de Valladares analisa não só o



contexto teórico e metodológico que orientou o estudo realizado pela SAGMACS nas favelas cariocas, como abre uma ampla perspectiva sobre a sua originalidade em nosso país, graças às circunstâncias que favoreceram o encontro de duas tradições sociológicas distintas que preconizavam a primazia da pesquisa empírica para os estudos socio-antropológicos.

Em “Os urbanistas e seu debate: reflexões sobre ‘Aspectos Humanos da Favela Carioca’”, Maria Laís Pereira da Silva destaca o capítulo do estudo da SAGMACS coordenado pelo arquiteto Hélio Modesto, inteiramente dedicado à análise urbanística do então Distrito Federal. Posicionar-se com relação às favelas, naquele período, era, na prática, quase uma obrigação para os atores políticos, uma vez que essas áreas precariamente urbanizadas representavam o “problema nacional por excelência, emblema do subdesenvolvimento, referência da ‘má’ e da ‘boa’ política, exemplo da cidade ‘do futuro’ ou da cidade ‘do atraso’”. E, nesse campo, o estudo da SAGMACS mostrava-se pioneiro ao compreender a diversificação das favelas conforme a área em que se localizavam na cidade, ao argumentar serem elas uma parte inextricável da estrutura urbana e, mais ainda, o resultado eloquente e paradoxal do processo de globalização da riqueza e do desenvolvimento da própria urbe. Maria Laís salienta ter havido, naquele momento, uma polarização que marcava a transição na concepção do planejamento urbano. Uma, herdada dos anos 1940, intentava um “urbanismo de obras”, e outra, que já se anunciava no novo contexto político-partidário, e graças aos movimentos sociais, sobretudo aqueles estimulados pela Igreja Católica, preconizava “planos compreensivos” capazes de considerar toda a estrutura já articulada entre as diversas localidades e serviços prestados na cidade, visando ainda a desenvolver efetivamente o sistema de transportes, naquele então bastante ineficaz e excludente. E seria também nesse aspecto que a pesquisa, mais uma vez, mostrar-se-ia pioneira ao enfatizar, como assinala a autora, a necessidade de se redefinir o instituto da propriedade “em nome do bem comum”.

Se “Aspectos Humanos da Favela Carioca” representou um marco também na transformação dos bairros construídos pelos seus próprios habitantes como campo empírico e objeto da sociologia e da antropologia,

Paulo Knauss e Mario Sergio Brum mostram, em “Encontro marcado: a favela como objeto da pesquisa histórica”, o longo caminho percorrido para que ocorresse “o encontro da historiografia com a favela”. Acolhida como uma questão de pesquisa, mas não como objeto de estudo – tal como o foi para os pesquisadores da SAGMACS –, a favela, até os anos 1980, era “lida” pelos historiadores através dos documentos oficiais e interpretada pela ótica economicista fortemente marcada pela leitura da obra de Friedrich Engels. Da consideração da favela como espaço da luta de classes e de uma busca incessante por suas origens, até a ênfase na história específica do cotidiano das chamadas ‘comunidades’, foi preciso que houvesse, segundo os autores, um lento processo de redefinição da própria noção de história que veio culminar em uma nova interpretação do tempo histórico, partindo, agora, do presente. Com isso, valorizou-se o passado em uma “história da memória” e também através das representações que dele têm os mais diversos grupos sociais. Os autores avaliam esta mudança na orientação historiográfica como um dos fatores responsáveis pela entrada efetiva da favela no campo da disciplina histórica e, conseqüentemente, pela consideração de seus habitantes como “sujeitos históricos”. Esse novo rumo é o que permite aos autores afirmarem que “a favela não é um dado e por isso a favela tem história”, sendo por essa razão, hoje, objeto de estudo – e não mais uma “questão” – da História como disciplina.

O artigo de Cezar Honorato, “O Assistente Social e as favelas (1945/64)”, mostra como as favelas tornaram-se o objeto por excelência de intervenção das assistentes sociais e a sua relação com o próprio processo de institucionalização da profissão nos anos 1940. Segundo o autor, as primeiras escolas de Serviço Social de nível superior surgiram em consonância com a criação das primeiras instituições de intervenção social, na fase final do Estado Novo, momento em que se configurava justamente uma mudança de posicionamento do Estado brasileiro em relação à miséria e à pobreza: de uma atitude de repressão e controle com base na atuação policial para o reconhecimento de que era preciso conhecer os territórios ocupados pelos miseráveis para criar meios eficazes de intervenção. A influência da Igreja Católica sobre a constituição da profissão e a formação dos primeiros assistentes sociais

fazia-se, contudo, marcadamente presente e articulada aos interesses da ideologia estado-novista, fazendo com que as formas de Assistência Social se assemelhassem a “uma cruzada moralista, com a utilização de todo o refinamento metodológico importado das ciências sociais norte-americanas”. Se no período analisado pelo autor as favelas eram vistas como *locus* de degradação física e moral e os assistentes sociais como os profissionais capazes de educar seus habitantes para que pudessem se beneficiar dos melhoramentos realizados em seu espaço de moradia, com o fim do Estado Novo e a redemocratização do país o trato da questão social – e das favelas, em particular – adquiriu novos contornos, assim como o papel dos assistentes sociais enquanto “cientistas sociais da intervenção”.

Abordando igualmente a relação entre o assistente social e as favelas, porém em uma outra perspectiva, o artigo de Maria de Fatima Cabral Marques Gomes e Bruno Alves França, “SAGMACS, Serviço Social e favelas cariocas: referência e/ou produto de um contexto histórico?”, concentra sua análise nos efeitos da pesquisa desenvolvida pela SAGMACS sobre essa relação. Os autores partem do pressuposto de que a pesquisa representou “um duplo movimento”, sendo tanto resultado de um processo de transformação que se passava na sociedade no nível nacional e internacional, com fortes repercussões nas ciências sociais, quanto ponto de partida para a consolidação de novos parâmetros teóricos e modalidades de pensar a intervenção em favelas. Com relação ao primeiro movimento, descrevem que Economia e Humanismo surgiu numa conjuntura marcada pela instabilidade política da Guerra Fria e pela crise de teorias e modelos, culminando na proposição de uma terceira via entre o capitalismo e o socialismo para tratar os problemas do desenvolvimento. Quanto ao segundo movimento, embora os autores reconheçam que a orientação político-ideológica da Igreja Católica tenha sido inicialmente marcante na formação e na prática do assistente social, destacam que as críticas presentes no relatório da SAGMACS à “postura paternalista” em relação aos favelados tiveram impacto direto nos assistentes sociais inseridos nas instituições criadas pela Igreja Católica, como a Fundação Leão XIII e a Cruzada São Sebastião, o que teria contribuído para configurar o momento de “crise do Serviço

Social tradicional”. Segundo os autores, as ideias de Lebreter teriam alcançado muitos assistentes sociais que atuavam nas favelas da cidade, especialmente aqueles que foram alunos de José Arthur Rios na PUC, promovendo uma forma de trabalho mais emancipadora e “científica” na tentativa de articular a teoria com a prática.

Na segunda parte desta coletânea, **Representações e dinâmicas da produção da moradia e do direito nas favelas cariocas**, encontram-se reunidos artigos que abordam tanto as imagens e os estereótipos comumente veiculados sobre as favelas, quanto as formas atuais do direito nas favelas e as tensões que derivam da tentativa de seu enquadramento pelo direito positivo.

O artigo de Mauro Amoroso, “Duas faces da mesma fotografia: atraso *versus* progresso na cobertura fotojornalística de favelas do *Jornal*”, convida o leitor a visitar o Rio de Janeiro dos anos 1950 retratado pelos fotógrafos de um dos jornais mais influentes da capital no último século. Na mira de suas lentes, dois grandes eventos que modificariam definitivamente a topografia e a paisagem urbana carioca: o arrasamento do morro de Santo Antonio e o incêndio na favela da Praia do Pinto. Ao examinar os registros fotográficos publicados e não publicados pelo jornal *Correio da Manhã*, o autor descortina a construção simbólica das ideias de ‘progresso’ e ‘atraso’ no Brasil de então, construção para a qual a “imagem da favela” – tal como enquadrada pelos fotógrafos e editores do diário – veio concorrer determinadamente. Entre os anos 1950 e 1960, houve, contudo, uma mudança significativa na maneira com a qual se figuravam as duas ideias. Durante o período desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitschek, com a vertiginosa proposta de progresso de “50 anos em 5”, a cobertura fotojornalística era, segundo o autor, uma “cobertura do progresso”, e as fotografias feitas na favela privilegiavam as máquinas que avançavam sobre o terreno construído, em detrimento dos moradores e de suas casas.<sup>14</sup> Na década seguinte, em que foi implementado um conjunto de políticas públicas voltadas para a “remoção” das favelas, é a “cobertura do atraso” que ganha espaço nas

---

14 A própria cobertura das obras realizadas pela Cruzada São Sebastião na Praia do Pinto realçava a presteza técnica das construções dos prédios e sua arquitetura moderna, criando um imenso contraste entre os barracos e os apartamentos.

páginas do jornal. O novo enquadramento deixa agora as máquinas de fora e passa a contemplar os moradores das favelas e seus cotidianos, retratados em uma “infância social” e tornados, assim, símbolo maior do que seria, então, um obstáculo ao “avanço do progresso”.

O artigo de Janice Elaine Perlman, “Favelas ontem e hoje (1969-2009)”, traz, por sua vez, uma importante contribuição para se pensar as mudanças, em diferentes níveis, que as favelas cariocas e suas populações vivenciaram ao longo de quatro décadas. Desdobramento da pesquisa de doutorado realizada pela autora no final dos anos 1960 – publicada aqui, em 1977, sob o título *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro* –, o artigo apresenta alguns resultados de um estudo que durou quase dez anos e tinha como objetivo compreender os fatores que restringem e promovem a mobilidade social nas favelas, além de avaliar o impacto de políticas públicas sobre a pobreza urbana no Rio de Janeiro durante esse período.

Se, apesar de alarmante, as elevadas taxas de crescimento das favelas em relação ao crescimento na cidade, durante esse período, não representam uma novidade, o artigo de Janice Perlman busca responder de onde têm vindo os novos moradores das favelas, mostrando o quanto a “ideologia da marginalidade” foi utilizada, nos discursos acadêmicos e das políticas públicas, para “culpar a vítima”, gerando, no Brasil, uma profecia autorrealizável em que a política de remoção de favelas era justificada por esta ideologia, perversamente criando a população marginalizada que se pretendia extinguir. Trinta anos depois, diz a autora ao retomar o estudo nas mesmas localidades,<sup>15</sup> estamos testemunhando o ressurgimento do conceito de marginalidade relacionado a novos constrangimentos, estigmas e separações territoriais. Ao apresentar uma análise longitudinal até então inédita sobre como as mudanças sociais e políticas vivenciadas no país ao longo dos anos repercutiram no cotidiano dos habitantes das favelas, a autora destaca a existência de uma nova

---

15 A favela de Nova Brasília (na Zona Norte da cidade, hoje pertencente ao chamado Complexo do Alemão), a favela de Catacumba (na Zona Sul da cidade e que, sendo erradicada em 1970, teve seus moradores transferidos para os conjuntos habitacionais de Quitungo, Guaporé e Cidade de Deus) e mais três favelas e cinco loteamentos de Duque de Caxias (na região conhecida como Baixada Fluminense).

vulnerabilidade física e psicológica, expressa na “atmosfera do medo” gerada pelo aumento da violência decorrente da entrada em massa da cocaína (e, mais recentemente, do crack) no comércio ilegal de drogas e do estabelecimento de quadrilhas de traficantes fortemente armadas nas localidades – situação que a recente política de segurança pública, analisada sob diferentes ângulos na seção seguinte, busca alterar. Por outro lado, os dados levantados pelo estudo apontam que as condições de vida, o consumo de serviços urbanos e de bens domésticos das famílias melhoraram consideravelmente, ainda que a distância entre elas e o resto da sociedade também tenha aumentado, fazendo com que continuem a se perceber como “pobres”. Dessa maneira, conclui que a imagem de uma democracia participativa florescente que se traduza em uma distribuição igualitária dos recursos ainda está para ser concretizada.

Em “Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas”, o arquiteto Gerônimo Leitão chama a atenção para a persistência de um imaginário homogeneizante que ainda vigora sobre as favelas. Por conta dele, a ideia de “favelização” caracterizaria uma dificuldade na leitura das distintas dinâmicas socioespaciais que têm assegurado à cidade formas urbanísticas e configurações socioeconômicas diferenciadas também segundo as áreas nas quais esses núcleos se estabelecem – tal como registrado há cinquenta anos pelo estudo da SAGMACS. A presença de pequenas glebas cultivadas e a criação de determinados animais são elementos que distinguem muitas favelas situadas em áreas suburbanas daquelas que se encontram, por exemplo, na topografia acidentada da Zona Sul carioca. Do mesmo modo, as oportunidades de trabalho no entorno das favelas favorecem uma maior diferenciação econômica e ocupacional entre os seus moradores e aquece o mercado imobiliário interno. Após uma breve revisão de trabalhos acadêmicos e relatórios técnicos que apresentaram a diversidade das favelas a partir dos anos 1970, Gerônimo Leitão analisa de perto a Rocinha dos dias de hoje. No espaço público, exibe-se um comércio efervescente onde se contam mais de trinta lojas de materiais de construção – estabelecimentos, em sua maioria, abertos todos os dias da semana – e a exigência de pagamentos à vista em quase 100% do comércio local. Quanto ao mercado imobiliário, as casas para venda ou locação são uma realidade que ultrapassa, em muito, a

preponderância quase que exclusiva das autoconstruções para usufruto das próprias famílias. A diversidade do uso e da ocupação do solo e a mobilidade residencial de uma classe média de bairros já consolidados para favelas mais plenamente urbanizadas, como no caso da Rocinha, mas igualmente do Vidigal, também estão sob o escrutínio do autor, o que lhe permite constatar, enfim, que as favelas de hoje não podem mais ser percebidas como um “trampolim para a cidade”, pois são, de fato, locais de moradia permanente.

A análise crítica da legislação que então vigia como sendo uma legislação elitista é tratada no artigo seguinte, do jurista e historiador Rafael Soares Gonçalves. No artigo intitulado “Da política da ‘contenção’ à remoção: aspectos jurídicos das favelas cariocas”, o autor mostra que muitos dos avanços conceituais e políticos, hoje expressamente manifestados pela “função social da propriedade” da Constituição de 1988, tiveram origem nas proposições feitas pela pesquisa da SAGMACS, com efeitos evidentes em nossa democracia urbana e social. Contudo, o autor considera que a “visão patrimonialista” do direito brasileiro desponta como um obstáculo ainda considerável, talvez o maior a ser vencido, para a consolidação efetiva dos direitos dos moradores das favelas nos dias de hoje. Isto porque os conflitos fundiários e imobiliários que marcaram a construção jurídica da favela, ao longo de todo o século XX, continuam a pesar, obscurecendo e inviabilizando a compreensão dos inúmeros esforços feitos pelos moradores – através, sobretudo, de suas Associações – na formalização da propriedade em favelas. O relatório SAGMACS já mostrava a viabilidade de uma política que levasse em conta todos os investimentos até então feitos pelos próprios moradores na construção de suas casas, dos acessos e vias existentes nas favelas. Proposta que demoraria algumas décadas para ser assumida em forma de um programa do município, tendo como princípio a integração das favelas à cidade em vez de sua erradicação.

Ao analisar os múltiplos “sistemas de formalização da propriedade imobiliária” nas favelas, de modo a observar como eles vêm engendrando processos de regulação jurídica dessas áreas, Alex Ferreira Magalhães abre uma perspectiva ainda pouco explorada, na qual as questões fundiárias deixariam de representar o grande entrave para o reconhecimento

das favelas enquanto ‘bairros’. No artigo “A configuração da propriedade imobiliária em favelas e seus processos de formalização: análise a partir de um estudo de caso”, o autor registrou os procedimentos para aquisição e transferência de bens imóveis na favela Parque Royal, na Ilha do Governador, através da produção de documentos e celebração de contratos que se caracterizam como *instrumentos de formalização* imobiliária criados localmente e à revelia de um Estado ao qual toda aquela área pertence. Também ali há um marcante dinamismo no mercado imobiliário, onde estimam-se que 25% das unidades construídas sejam destinadas à locação. Nesse mercado, que parece não se abalar com as frequentes crises econômicas que afetam o mercado formal, a Associação de Moradores desempenha função cartorária indispensável na medida em que observa o princípio legal da *continuidade registral*, perfeitamente de acordo com a legislação federal de Registros Públicos, que assegura o reconhecimento da propriedade imobiliária e das transações por ela possibilitadas. Além disso, os documentos formulados pela Associação de Moradores da favela Parque Royal, apresentados pelo autor, distinguem a propriedade das edificações da propriedade do solo através do uso da categoria “benfeitoria”, inspirada do direito estatal, revelando que todos os registros imobiliários da localidade, arquivados pela Associação, estão perfeitamente de acordo com o Decreto-Lei nº 271, de 1967, e com o Estatuto da Cidade, de 2001, em que figura o “direito de superfície”, que assegura a “transferência no direito de construir”. Se as estratégias e os investimentos locais na formalização dos imóveis já vêm sendo reconhecidos pelo Estado, no âmbito local eles têm gerado formas de conflito derivadas do que o Direito Civil qualifica como *servidão*, ou seja, imposições que obrigam o titular de um imóvel a não cercar as vantagens que beneficiam ocupantes de outros imóveis, tais como a manutenção de passagens existentes, a aceitação de atividades sociais mantidas no local etc. Os documentos examinados nesse artigo tratam, em última análise, da “regulação da vida social das favelas” e convida o leitor a refletir sobre o etnocêntrico “processo de desjuridicização da experiência jurídica das favelas”, que consiste, como também nos lembra Rafael Soares Gonçalves, em um “obstáculo ao fortalecimento do Estado democrático e da cidadania” no Brasil.



Partilhando da mesma perspectiva de análise que leva em conta a legalidade vigente nas favelas, Cláudia Franco Corrêa, no artigo “Direito de laje: a invisibilidade do direito fundamental de morar nas favelas cariocas”, investiga as “inúmeras possibilidades de apreensão e exercício das titularidades” na favela de Rio das Pedras, dando especial atenção ao chamado “direito de laje”. A partir do que viu durante sua pesquisa de campo, a autora faz uma análise crítica da ausência de políticas que franqueiem efetivamente o acesso à posse e à propriedade pelos menos favorecidos. Propõe, assim, uma bela digressão sobre os próprios fundamentos e propósitos de nossa República ao observar o quanto a legislação e as políticas públicas urbanas vieram, historicamente, ampliando a margem das ilegalidades e das desigualdades ao condenarem certas práticas em determinados contextos. Se o direito positivo não reconhece a realidade à qual se destina, criando obstáculos em vez de estimular as soluções criadas localmente para os problemas que ameaçam a integridade física e moral dos cidadãos, é porque ele reconhece e privilegia, por conseguinte, “a racionalização e satisfação de objetivos político-sociais, e não a instituição de uma validade”. No caso estudado pela autora, trata-se da validade de um direito que tem organizado a urbanização em áreas de favela e muitos dos conflitos presentes na vida social local. O “direito de laje” remete ainda para um fenômeno contemporâneo que tem dado novo rosto às favelas cariocas e ao debate público: a verticalização de suas construções, novidade pouco tolerada pelo poder público. As justificativas utilizadas para as demolições de prédios em Rio das Pedras revelam as ambivalências e contradições da lei e da ação pública, pois que se aplicam, e com rigor, somente a certos contextos, como mostra a autora.

A terceira parte do livro reúne textos que convidam o leitor a refletir sobre **Antigos e novos desafios para as favelas cariocas**. No primeiro artigo, “A favela na cidade-*commodity*: desconstrução de uma questão social”, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Marianna Olinger observam os repertórios de argumentos que motivaram os debates públicos em torno das favelas do Rio de Janeiro, as conjunturas e a trajetória das políticas públicas voltadas ora para a erradicação, ora para a urbanização dessas localidades, mostrando como, na atualidade, a razão mercantil vem

abarcando a discussão anteriormente estruturada no campo político. Para os autores, a favela historicamente representou “um dos principais símbolos de ameaça à coesão social no contexto urbano brasileiro”. Mas hoje, no entanto, embora a possibilidade de ‘remoções’ não esteja totalmente descartada, o incremento do sistema construído das favelas passa a ser garantido por instrumentos jurídicos e, principalmente, pelo reconhecimento de um importante mercado consumidor existente nas favelas. A integração, segundo a análise que propõem, “ganha força por meio do mercado, inaugurando uma fase em que favela passa a ser objeto de grandes investimentos”. E eis aqui o aspecto que marca a entrada não só da favela, mas da cidade como um todo no debate contemporâneo: o deslocamento da ideia de cidade como máquina do crescimento – paradigma político vigorante desde o pós-guerra – para a ideia de cidade como máquina do divertimento – o que constitui o atual paradigma neoliberal do planejamento contemporâneo. A constatação é a de que interesses políticos e interesses econômicos, mais do que nunca, coadunam-se para gerir cidades e, para incrementar o mercado, exigem a construção de novas representações para espaços que até então pouco ou quase nada recebiam dos investimentos públicos.

As complexas relações entre o planejamento urbano e o modo como os habitantes produzem *lugares* na cidade estendem suas raízes em várias direções. A relação entre gestão urbana e moradia, por exemplo, abordada mais detidamente por Maria Julieta Nunes em “A habitação popular na revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro”, refere-se à prerrogativa do solo urbano como mercadoria, o que condiciona, de maneira singular, o acesso a terra e à moradia, além de definir o acirramento no campo de disputas da gestão urbana. O trâmite da revisão do Plano Diretor Decenal da cidade do Rio de Janeiro, embasado em documento chamado *Substitutivo 3*, anunciou o caráter secundário da moradia, ao contrário do que aconteceu em 1992, quando foi instituído o PDD, burlando e frustrando todos os acordos e as expectativas até ali estimuladas. Maria Julieta Nunes analisa os instrumentos propostos para a revisão desse documento que teriam como finalidade viabilizar a ampliação do programa habitacional carioca. Este programa contaria com investimentos provenientes de empresas imobiliárias e com um

Conselho gestor composto por representantes da sociedade civil. Nos meandros da aprovação dos documentos relativos ao planejamento urbano carioca, muito foi feito para contornar a participação popular no processo decisório com vistas à inclusão de centenas de emendas não discutidas com a população. Além disso, como mostra a autora, o texto do *Substitutivo 3* sugere uma nítida oposição entre “ambiente natural” e “ambiente construído” no espaço urbano carioca, e através desse expediente induz à percepção de que os assentamentos de baixa renda – e somente estes, de acordo com o documento – apareçam como ‘ocupações’ ou ‘invasões’ do ambiente natural, e não a urbe como um todo. O texto examinado propõe ainda o ‘macrozoneamento’ como norteador do planejamento urbano, desprezando os termos que orientam a população carioca em seu ambiente construído – ‘Zona Sul’, ‘Zona Oeste’, ‘favela’, ‘subúrbio’, ‘Centro’ etc. O que a argumentação de Maria Julieta Nunes desvenda é que o documento de revisão do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro contém um sofisticado vocabulário técnico utilizado para reforçar antigas ideias estereotipadas sobre as favelas, justificar a retomada das chamadas ‘remoções’ e promover uma nova segregação socioespacial.

“Representar a favela passou a ser um exercício obrigatório para os moradores da cidade”, afirma Marcelo Baumann Burgos, em seu artigo “Favela: uma forma de luta pelo direito à cidade”. O texto traça os sucessivos esforços dos intérpretes “autorizados” – jornalistas, políticos, economistas etc. – em definir e distinguir a favela dos demais espaços da cidade, ao longo do último século. A própria menção do autor à autoridade histórica desses tradutores do espaço urbano no labor das definições já indica a rica polissemia do termo e, por conseguinte, as tensões que configuram esses assentamentos como um campo político dos mais disputados, sobretudo na cidade do Rio de Janeiro, antiga capital federal e exportadora mundial da imagem hoje praticamente *labelizada* da favela. Proximidade física, por conta da geografia carioca, e distância social, estabelecida na relação de subalternidade entre o “asfalto” e o “morro” – a casa-grande e a senzala, o sobrado e o mocambo? –, fizeram com que, no Rio, diferentemente de outras grandes cidades, como São Paulo, o tema favela se tornasse uma obsessão ou, mais precisamente,

“uma preocupação permanente com o controle social e político de sua população”. Em sua reflexão, observa que o esforço mais recente no campo das definições tem sido o de identificar e associar as favelas a uma suposta “cultura da violência”, que se prestaria, enfim, como justificativa às novas políticas de intervenção, sobretudo marcadas pela repressão policial local ao tráfico de drogas – através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) – e pelos investimentos inéditos para a integração dessas áreas a um novo mercado imobiliário, já agitado pelo anúncio dos grandes eventos que serão realizados por aqui: a Copa do Mundo, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016. O “mito da cultura da violência”, nas palavras do autor, é expressão mesmo de um novo projeto. Afinal, “quanto mais parecida a favela fica com o restante da cidade, maior a necessidade de construir a distância social entre elas”. “A implosão da favela”, ou seja, a implosão do referente que simbolizou ao longo do século a luta pelo direito à cidade, afigura-se, para Burgos, como o grande desafio da população no processo de “ampliação da participação popular”, ou seja, de democratização e de luta constante contra a hegemonia burguesa no desenvolvimento da urbe.

Jorge Da Silva parte na mesma direção ao apresentar, logo nas primeiras linhas de seu artigo, “Favelas e violência: sem conflitos, entre o sonho e o pesadelo da apartação”, uma proposta que há muito sustenta: a de que o poder público deixe de lado o objeto-favela para ocupar-se dos sujeitos-moradores. Atento ao fato de o Rio de Janeiro ter sido o centro de uma sociedade escravagista, Jorge Da Silva mantém sob a luz ações e concepções que atualizam, a todo instante, os conflitos de uma sociedade organizada segundo princípios claramente díspares e por vezes incompatíveis com o ideal republicano. Ao entender que no Brasil, em certas circunstâncias, a democracia pode não passar de mera formalidade, o autor ressalta a permanência das relações de complementaridade que se sobrepõem às relações de igualdade, e que foram, no passado, abordadas como um “antagonismo em equilíbrio”, de acordo com a interpretação de Gilberto Freyre. O que ele nos mostra é que o antagonismo, hoje, mais do que nunca, não tem equilíbrio. E que boa parte da violência registrada em boletins de ocorrência, câmeras de TV e em histórias cotidianamente contadas e ouvidas entre amigos, é a maior manifestação de

um “apartheid informal”. O sonho de apartação, nas palavras do autor, revela o medo mais inconsciente da elite habitante da Zona Sul carioca, o “medo dos ‘diferentes’, que são a maioria”. Diante desse quadro, cujas imagens aproximam o Rio de Janeiro de Johannesburgo e Cidade do Cabo, Jorge Da Silva deixa ao leitor a tarefa de decifrar um enigma: de que modo entendemos o conflito e quais conflitos estão há muito presentes, porém abafados, entre outras coisas, pelas ditas “relações de complementaridade”, as mesmas tratadas no estudo da SAGMACS no capítulo que evidenciou as práticas e os discursos demagógicos dos agentes públicos nas favelas?

No debate acerca da cidade e da igualdade, devemos considerar ainda outros fatores que não só os processos demagógicos e o abuso de poder e uso da força violenta. Em “As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas”, Jailson de Souza e Silva propõe uma análise da “representação hegemônica sobre os moradores das favelas” e sua influência determinante na formulação de políticas públicas, sobretudo no campo da segurança pública. Como no artigo precedente, Jailson parte do pressuposto de que há hierarquias sociais fortemente consolidadas na sociedade brasileira e que são estas, precisamente, que pautam as representações hegemônicas e as relações entre os grupos sociais no Brasil. Preocupado em mostrar que essa construção e sua difusão não se devem a valores recentes, mas a antigas relações de dominação, o autor examina também as categorias “mais discriminatórias do que descritivas” empregadas em institutos de pesquisas como o IPEA e o IBGE, a fim de retratar estatisticamente uma face da sociedade brasileira compreendida como “miserável” e habitante de “aglomerados subnormais”. Não há o “reconhecimento de qualquer qualidade na vida cotidiana da favela”, como assinala, e seus habitantes são vistos como “seres funcionais” que garantem o constante desenvolvimento da cidade e sociedade burguesas. Contudo, há algo de novo no horizonte atual e a novidade provém justamente do campo da segurança pública. Se as UPPs trazem benefícios evidentes e imediatos, sobretudo para os moradores das favelas, garantindo-lhes o direito mais fundamental de ir e vir sem o risco da violência autoritária dos criminosos (traficantes armados e milicianos), elas também abrem o caminho para uma reflexão

urgente que concerne ao modo como será conduzida a regularização comercial e fundiária nas favelas. Junto ao Observatório de Favelas, organização social que ajudou a fundar em 2001, Jailson finalmente discute o conceito de *morada* e como esse tipo de espaço, apropriado de maneiras às vezes radicalmente diferentes nos diversos setores da cidade, vem sendo incorporado à lógica do mercado. “Um risco grave é se naturalizar que a única forma possível e adequada de regularização da propriedade nas favelas seja nos termos do direito de propriedade individual.” E vai além: “É possível pensar as favelas da Zona Sul e da Grande Tijuca como ambientes culturais específicos?”.

De uma perspectiva etnográfica, Neiva Vieira da Cunha e Marco Antonio da Silva Mello, no artigo “A UPP e o processo de urbanização na favela Santa Marta: notas de campo”, também abordam a atual política de “pacificação” das favelas, porém, a partir de uma pesquisa empírica realizada numa favela da Zona Sul da cidade. Acompanhando a implantação e as ações da UPP na localidade, os autores privilegiam em sua análise a dimensão dos conflitos gerados pela regularização urbanística e pela substituição gradativa de práticas “informais” de acesso aos serviços, chamando a atenção para as implicações dessas ações sobre os processos de formalização e reconhecimento de “um endereço na cidade”. Num primeiro momento, discutem o significado desse novo modelo de política de segurança pública, cujo próprio nome traz em seu bojo a metáfora de “guerra ao crime”, e apresentam as ações da chamada “UPP Social”, que vão muito além do policiamento comunitário. Em seguida, analisam os primeiros efeitos dessas ações no contexto específico da favela Santa Marta – a primeira a receber uma UPP, no final de 2008 –, transformando-a em “modelo e laboratório de implantação dos ‘projetos sociais’ que acompanhavam a política de segurança pública”. Ao descreverem as primeiras iniciativas de um intenso processo de “reordenação” da favela, os autores ressaltam os desafios para se inserir as edificações no sistema legal que regula as propriedades urbanas na cidade e a complexidade que caracteriza a formalização e o reconhecimento do endereço dos moradores. Tanto a regularização do fornecimento de energia elétrica quanto as ações de regulamentação e fiscalização das obras na favela têm provocado, por exemplo, conflitos entre os moradores e o poder público, na medida em

que o processo de regularização exige uma série de obrigações (econômicas, políticas, morais) e a necessidade de se instaurar “uma nova visão de mundo à qual correspondam as novas práticas sociais”. Além disso, embora as favelas venham constantemente sendo representadas como uma espécie de “avesso do urbano”, as práticas informais ou ilegais que prosperaram nesses espaços foram, durante muito tempo, a forma de romper a distância e o isolamento social aos quais seus moradores foram sendo destinados, assim como de ter acesso aos serviços básicos. O alerta feito por Jailson no artigo anterior de que a tentativa de reduzir a informalidade nas favelas poderia gerar processos de “gentrificação” nesses espaços, inviabilizando a moradia de muitos de seus atuais habitantes, parece, portanto, ser confirmada na favela de Santa Marta. Segundo os autores, é inegável que a atual política de segurança pública implementada pelas UPPs tem recebido uma avaliação positiva, mas as desigualdades com relação ao direito à cidade tendem a se manter, tendo em vista a já constatada sensível elevação do custo de vida na favela estudada, após a ocupação policial. Assim, a despeito da extensão do direito à cidade aos moradores das favelas, “o afastamento das populações pobres das áreas mais nobres da cidade permanece como uma espécie de fantasma que paira permanentemente sobre suas cabeças”.

Por fim, este volume brinda o leitor com a conferência de encerramento do colóquio proferida por Colette Pétonnet, antropóloga que em 1968 publicou, na França, o livro *Ces gens-là* (“Essa gente”), que se tornaria um marco inicial dos estudos etnográficos em meio urbano naquele país. O título desse seu trabalho seminal pode ser entendido hoje, mais de quarenta anos depois, como uma síntese do modo como parte da população cidadina foi tratada ao longo do processo que instituiu a *bidonville* – equivalente francesa das favelas brasileiras – como um dos principais referentes dos problemas da cidade. Este texto final, integralmente escrito em primeira pessoa, consiste em uma retrospectiva que a autora faz para mostrar como se configurou o objeto do seu interesse na pesquisa antropológica. Trata-se, portanto, do relato de uma pesquisadora sensível e perspicaz observadora que compreendeu a lógica que visa a manter determinado *status quo* no qual uns ocupam lugares subalternos ou de maior vulnerabilidade face ao sistema constituído.

Ao narrar sua formação em etnologia, Colette Pétonnet também nos conta do papel determinante de Roger Bastide e de André Leroi-Gouhan na reorientação do seu campo empírico de pesquisas, das distantes e exóticas ilhas da melanésia para as periferias de sua Paris natal. Afinal era ali que estava se produzindo, nos anos 1960, uma notável política de construção de um homem essencialmente cidadão, retirados das *bidonvilles* para os apartamentos das *cités de transit*, conjuntos residenciais construídos por iniciativa de Abbé Pierre, ao final dos anos 1950. Essa grandiosa política, que no Brasil encontrou semelhanças com a Cruzada São Sebastião de Dom Hélder Câmara, exigia não só a formação definitiva dos moradores das *bidonvilles* em cidadãos mas, sobretudo, esperava deles a aquisição de certa urbanidade. Os sujeitos mais afetados pelo processo de “absorção” das *bidonvilles* eram, em sua maioria, estrangeiros provenientes do Magrebe e da Península Ibérica – “*ces gens-là*”, assim reunidos de maneira indistinta na classificação partilhada entre compatriotas franceses, agentes públicos ou não. A questão que por muito tempo orientou a autora em suas pesquisas nas periferias de Paris era o porquê da criação de inúmeros vocábulos – de ‘marginais’ a ‘associais’ – para tratar uma “população sem nome”, constituída, em grande parte, de ‘proletários’. Na prática, eram esses termos instituidores de um grupo e instauradores de uma realidade na qual aqueles sujeitos foram frequentemente fragilizados, pois que destituídos, pelo Estado, de muitos de seus mais fundamentais estatutos. Essa lógica de inevitável produção das margens pelo próprio Estado, apresentada por Colette Pétonnet em seu relato pessoal como pesquisadora no campo de uma então impensável Antropologia Urbana na França, configurou do mesmo modo a *favela* no sentido que predominou – e predomina – no cenário político ao longo de toda a sua história: ou seja, como um “bode expiatório” para os “problemas da cidade”.

## Referências bibliográficas

FREIRE, Leticia de Luna; GONÇALVES, Rafael Soares; SIMÕES, Soraya Silveira (2011). Uma Cruzada do século XX: iniciativas católicas no campo das políticas habitacionais na França e no Brasil. *Antropolítica*, nº 29, p.201-223.



LAMPARELLI, Celso Monteiro (1995). Ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX. Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbana-regional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa do LAP*. Série Urbanização e Urbanismo, n. 5, março-abril.

LEBRET, Louis-Joseph e DESROCHES, Henri Charles. (1944). La Méthode d'Économie et Humanisme. *Économie et Humanisme*, troisième année, numéro 12, mars-avril, p.121-134.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (1967). A política na favela. *Cadernos Brasileiros*, IX, n° 41, maio/junho, p. 35-47.

MEDINA, Carlos Alberto de (1964). *A favela e o demagogo*. São Paulo: Martins.

SAGMACS (1960). Aspectos Humanos da Favela Carioca. Suplementos especiais do jornal *O Estado de S. Paulo*, 13 e 15 de abril.

SIMÕES, Soraya Silveira (2010). *Histoire et ethnographie d'une cité de Rio: la Cruzada São Sebastião*. Paris: Karthala.

## *Parte 1*

# O RELATÓRIO DA SAGMACS E A FAVELA COMO OBJETO DAS PESQUISAS SOCIAIS

“Na pesquisa das favelas seria fácil e, ao mesmo tempo, equívoco, principiar por um levantamento à base da amostragem estatística. Fácil porque levaria a dados de pronta manipulação matemática; equívoco porque nada conhecemos sobre a vida interna das favelas e se tornaria extremamente difícil estabelecer, a priori, as camadas, os estratos para essa amostra. Ao contrário, parece-nos que pesquisas como a que se vai ler facilitarão, de futuro, o trabalho dos estatísticos, alertando-os sobre as dificuldades da amostragem num meio extremamente heterogêneo, e tornando-os mais prudentes quanto às generalizações a base dos dados existentes.”  
(SAGMACS. “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, 1960: 3)



# Aspectos Humanos das Favelas Cariocas – 50 anos: uma avaliação

*José Arthur Rios*

## I

Alguém disse, certamente algum gaiato, que chegando a certa idade o sociólogo tinha duas opções: ou se aposentava ou se transformava em historiador. Eis-me aqui, trazido pela generosidade e pela memória do Professor Marco Antonio da Silva Mello e de meus amigos antropólogos, e forçado a abraçar este papel.

Decorridos 50 anos sobre a pesquisa da SAGMACS, sobre Aspectos humanos das favelas cariocas, é imperativo, talvez instrutivo, recordar suas origens e motivações, indagar, talvez, de seus possíveis efeitos.

Giram essas origens em torno de uma figura singular. Trata-se do dominicano e economista Louis-Joseph Lebret, fundador, na França, nos idos da década de 1940, do movimento Economia e Humanismo. Destinava-se a consorciar concepções na época dissociadas, e, mais que isto, a promover uma forma de economia e sociedade capaz de abrir lugar para as massas carentes e reivindicantes do após-guerra. Por aí, Economia e Humanismo guardava um traço revolucionário no ambiente conformista e clerical da época. Para muitos do alto clero, trazia até certo cheiro de enxofre onde deveria haver aroma de incenso.

A ideia de trazer Lebret ao Brasil nasceu paradoxalmente no seio da mais pura e castiça elite paulistana no Jóquei Clube e na Federação das Indústrias. Convidado, pela intermediação do PDC de Franco Montoro e do dominicano Frei Romeu Dale, Lebret veio a São Paulo, em 1947. Suas conferências tiveram grande repercussão, deixaram marca.

A tal ponto que logo se fundou em São Paulo uma sociedade de sigla estranha, a SAGMACS (Sociedade de Análises Gráficas e

Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais), que passou a representar Lebret e seu movimento no Brasil, firmando contratos de pesquisa e criando um escritório no Rio de Janeiro, indispensável para contatos e informações na cidade ainda capital federal.

Vivia-se o período esperançoso do presidente Juscelino Kubitschek, que pretendia encurtar o tempo histórico, fazendo o país avançar 50 anos em 5 e construindo uma nova capital nos páramos desérticos do Planalto Central. A ideia enfrentava resistências ferrenhas e um dos centros dessa oposição era, em São Paulo, o jornal conhecido como *O Estadão*, folha de alta tradição democrática e porta-voz das oposições paulistas. Seu diretor Julio de Mesquita Filho, o “seu Julinho”, lembrou-se de contrastar as aspirações aventureiras de JK com a brutal realidade da então capital federal, expressa nas favelas cariocas. Pensou em Lebret, em SAGMACS.

Chamou ao gabinete do diretor do *Estado de S. Paulo*, o sociólogo que representava a SAGMACS no Rio e assentou a contratação dessa instituição para a realização de uma pesquisa das favelas cariocas, preservada a total independência do pesquisador, fato único, sem nenhuma intervenção da direção do jornal.

Definidos os termos do contrato, veio Lebret a São Paulo para firmá-lo. Voltou ao Brasil algumas vezes, para outros trabalhos de grande envergadura. Chamou-o “o vasto mundo” que o impelia para outros horizontes, a Campanha Internacional da Luta Contra a Fome, que o levou aos quatro cantos da Terra. Foi ainda assessor do papa Paulo VI, no Concílio Ecumênico e colaborou na redação de algumas encíclicas. A figura meditativa e orante desse apóstolo de nosso tempo perfilou-se à sombra de arranha-céus americanos, pagodes, templos budistas, transitou em gabinetes de políticos desenvolvimentistas de duvidosa sinceridade, viu palácios e palhoças. Concentrou-se depois na formação de técnicos para o desenvolvimento, e para tal, criou em Paris, em 1958, com Raymond Delprat, o Centre International de Formation et de Recherche en vue du Développement Harmonisé (IRFED), por onde passaram tantos brasileiros.

A pesquisa das favelas do Rio de Janeiro foi levada adiante por uma equipe interdisciplinar. Seus autores: um sociólogo, o coordenador, seu

assistente, o sociólogo Carlos Alberto de Medina, e os arquitetos Hélio Modesto e Maria Cândida Pedrosa de Campos. Esse núcleo foi de fato responsável pelo planejamento e execução da pesquisa, depois pela redação e ilustração do relatório publicado em abril de 1960 em dois grossos cadernos pelo *Estadão*. Pensou-se em transformá-los em livro, mas isso nunca aconteceu. Girou a política sua roleta implacável: JK passou, Brasília firmou-se, prosperou, ganhou suas favelas, as favelas cariocas cresceram e permaneceram. Outros tempos, outros interesses.

## II

A pesquisa será aqui analisada por pessoas competentes. Limite-me a algumas palavras sobre a formação dos seus responsáveis e o método empregado, para que se compreenda seu alcance e também suas limitações.

Numa primeira fase, os pesquisadores aplicaram em 12 favelas os questionários do levantamento socioeconômico de Le Bret, já usados e provados em outras paragens. Dentro do conceito amplo de necessidade, os questionários abrangiam níveis de vida (saúde, habitação etc.). Seus dados eram depois transpostos para os famosos mapas gráficos, tapetes e diagramas, exemplarmente traçados por Maria Cândida. Permitiam-nos, e essa era sua maior finalidade, uma visão comparativa dos diversos níveis analisados – porque o método Le Bret, inspirado no sociólogo Le Play, tinha em vista uma futura intervenção nas estruturas sociais e na sua mudança. Não pretendiam ser o frio instrumento de uma abstrata ciência social, mas visavam a uma ação transformadora das estruturas. Dependiam, portanto, de uma vontade política – este, seu mérito e seu ponto fraco. Pressupunham uma sequência, um planejamento e dependiam de uma consciência social e política, logo, de um tipo ideal de estadista, para a determinação e execução de programas de ação.

Numa segunda etapa a equipe, por sua conta, resolveu aprofundar em duas favelas alguns aspectos, naquele tempo pouco estudados, da vida nesses aglomerados e do seu cotidiano, tais como família, educação e delinquência, sem esquecer a vida política e o papel enorme da demagogia na origem, manutenção e expansão de muitos deles.

Para isso, os pesquisadores usaram a técnica da entrevista e da história de vida. O arquiteto e urbanista Hélio Modesto analisou as relações entre a favela e a estrutura urbana e, especialmente, a grande influência dos processos de urbanismo e urbanização e os planos, os loteamentos, os projetos de habitação popular.

Faltou ao relatório, cabe reconhecer, um capítulo específico sobre a economia da favela, embora o tema tenha sido tratado no relatório sob o ângulo dos comportamentos econômicos do favelado. Teriam nos trazido, os economistas, alguma luz sobre a possível correlação entre o crescimento da favela e os altibaixos da curva inflacionária. E, sobretudo, teriam aprofundado o conhecimento do florescente mercado informal, suas redes de circulação e consumo.

A falha se deve principalmente, na época, à dificuldade de encontrar economistas que entendessem alguma coisa da favela. Talvez porque todos estivessem nos gabinetes dos ministérios empenhados em promover o desenvolvimento, essa força mágica de objetivo mutável e movediço em cujas espirais sem fim ainda nos debatemos.

Essa dificuldade não se limitava aos economistas. A pesquisa de campo era inovação pouco praticada nas faculdades organizadas dentro da camisa de força das cátedras e de uma hierarquia de catedráticos e assistentes presos a rotinas burocráticas para os quais o próprio verbo “Pesquisar” era tabu.

Por acaso, os sociólogos que dirigiam a pesquisa tinham se beneficiado, antes mesmo do contato com o método Lebet, de uma formação especial, primeiro recebida no Rio de Janeiro na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, criada pelo ministro Gustavo Capanema e destinada a formar professores para o ensino secundário, uma espécie de Escola Normal graduada. Graças a sua divisão em departamentos, entre os quais o de ciências sociais, e à presença de professores franceses, entre os quais Jacques Lambert, este já com trânsito por universidades americanas, os estudantes que circulavam no casarão do Largo do Machado de grata memória despertaram para uma nova vocação.

Muitos aperfeiçoaram conhecimentos em bolsas de estudos nos Estados Unidos e de lá vieram com a obsessão de interpretar a realidade brasileira. Por essa Faculdade é bom lembrar, passaram sociólogos,

economistas, geógrafos, antropólogos e historiadores que marcariam sua presença nas ciências sociais do Brasil: Alberto Guerreiro Ramos, Luiz Costa Pinto, os geógrafos Orlando Valverde, Nilo e Lizia Bernardes, Hilgard Sternberg e tantos outros. Alguns se tornaram mestres aquém e além-mar.

Pesquisa mesmo fazia-se em São Paulo na Escola Livre de Sociologia e Política criada por Donald Pierson, vindo de Chicago, nutrido da ecologia humana de Robert Park, Burgess e outros. E não se esqueça da poderosa influência nessa geração da obra sociológica e antropológica de Gilberto Freyre, de leitura corrente desses estudantes.

Em tudo isso colheram esses sociólogos duas ideias fundamentais: a necessidade da pesquisa como alimento obrigatório da teoria e a interdisciplinaridade da qual era vivo exemplo a obra de Gilberto Freyre.

Estudávamos sociologia à luz de Durkheim. Na Academia quase todos os mestres da época eram durkheimianos de estrita observância. Depois se tornariam marxistas. Nesses anos felizes todos liam pela cartilha das Regras do Método Sociológico, todos buscavam ansiosos o fato social – que, como nos ensinavam, era sempre anterior, exterior e coativo ao indivíduo. De pesquisa pouco se fazia.

No meu retorno da universidade americana, não encontrei asilo na Universidade, chamada do Brasil. Achei acolhida, isso sim, em escolas e cursos de serviço social – fiz contatos que me valeram, mais tarde, na escolha dos pesquisadores. Pela sua experiência e vivência nas favelas do Rio, pela sua prática de aplicar questionários e fazer entrevistas e sua resistência em subir morros, os assistentes sociais, dirigidos por Ailza Barbosa de Araújo e devidamente treinados por Carlos Alberto Medina, foram de fundamental importância na pesquisa.

De antropólogos não vou falar porque é falta de educação falar mal do dono da casa que nos hospeda. Na Faculdade de Filosofia, Arthur Ramos salvou-nos da antropologia física, dos seus crânios e ossadas, do cheiro de formol dos seus laboratórios. Reivindicava o estudo do negro, do candomblé e da macumba e nos falava da psicanálise como instrumento interpretativo. De antropologia urbana ninguém falava, só mais tarde, os Leeds, Anthony e Elizabeth, a trouxeram e Gilberto Velho instaurou seu centro de pós-graduação. Inútil dizer que não se



praticava sociologia urbana, coisa de Donald Pierson, em São Paulo, em sua escola de sociologia e política, livre até ser sufocada pela burocracia acadêmica e pelas lutas entre facções universitárias, hoje, felizmente, como todos sabem, superadas.

Nesse tempo lia-se muito. Não havia televisão. Certo dia, indo à biblioteca da Faculdade de Filosofia lá encontrei um jovem sociólogo que lia Proust. Não preciso dizer que o contratei imediatamente – era Carlos Alberto Medina. Alberto Guerreiro Ramos, preparando-se para o concurso no DASP, leu os autores da escola de Chicago, lia também Rilke, Rimbaud, fazia poemas. Eu próprio, numa forçada introspecção, verifico que meu interesse nas favelas, interesse que depois se tornou preocupação, veio primeiro da leitura de alguns autores: Lewis Mumford, Chombart de Lauwe, de meu mestre Lynn Smith, de conversas com Paulo Novaes nos bosques da PUC, de contatos com os Leeds e, claro, de Gilberto Freyre.

### III

Foi Gilberto, em trabalho pioneiro datado de 1936 sobre os mucambos do Recife, quem demonstrou pela primeira vez que esses aglomerados representavam, pelo material e estrutura, um tipo singular de adaptação humana, ecológica e social à paisagem brasileira. No mesmo sentido, vários sociólogos e antropólogos sociais tentaram demonstrar que as favelas não eram “cancros na paisagem” ou formas de “lepra urbana”, muito menos manifestações puramente folclóricas. Representavam um tipo de habitação popular universal no mundo subdesenvolvido e residual nos países avançados. Resultavam antes de tudo de características socioclimáticas, derivaram das tradições culturais de uma faixa enorme da população. A favela, o barraco, começou a aparecer graças a eles, como uma resposta *sui generis* a certos condicionamentos de temperatura, aeração e insolação característicos do trópico, também como resultado de apropriações e expropriações do solo urbano por certas camadas e grupos sociais em detrimento de outros.

Os anos 1930 marcaram data expressiva na formação das favelas cariocas, quando se esboçou e consolidou o Leviatã brasileiro, o Estado e sua poderosa nomenclatura. Nesses anos deformantes e opressivos

de ditaduras, centralizações e burocracias, de apropriação pelo Estado de espaços políticos disponíveis e de duros controles policiais, de esmagamento dos regionalismos e sufoco de liberdades associativas e municipais, da criação de pesadas máquinas previdenciárias, de ufanismos e militarismos, que nos oneram até hoje, surgiram as primeiras alternativas propostas para as favelas. Prosseguia a demolição dos cortiços e “cabeças de porco” iniciada pelo Prefeito Pereira Passos. Esse tipo de habitação era procurado sobretudo por imigrantes, principalmente pelos italianos que aqui chegavam desde o fim do século XIX.

A partir de 1930, a proposta estatal para as favelas foi um tipo de gueto, os chamados “parques proletários” que, segundo um comentarista, nada tinham de parques e pouco tinham de proletários – ou os cortiços verticais, conjuntos de apartamentos em que esta palavra adquiria a conotação literal de separação, marginalização. Neles se privilegiaram algumas famílias submetendo-as a convívios discriminatórios e disciplinas opressivas.

Por trás dessa “solução”, uma ideia imobilista: nem essas famílias cresceriam nem a população favelada se expandiria, mantendo-se comportada e estável no correr do tempo. Nos anos 1950, já era patente a degradação física e social desses conjuntos quando, para conter o crescimento das famílias, passou-se a recomendar a pílula e outras formas tradicionais e menos suaves de limitação de natalidade.

Definida a favela como problema, prosperou a ideia das “habitações populares” – casotas distribuídas, sob régua e esquadro, em terrenos de alto custo, construções frágeis de repugnante uniformidade, imagens acabadas de um universo burocrático e concentracionário. Tornaram-se moedas de barganhas eleitorais e fonte de lucro para firmas de engenharias e empreiteiras. O confronto entre as estatísticas da população favelada e a capacidade de sua absorção por essas moradias mostra a precariedade social do empreendimento que veio apenas criar discriminações e privilégios na população dita de baixa renda. Mas tudo era bom para extinguir a favela e substituí-la pelo conjunto.

Ora, o fenômeno da habitação precária, representada entre nós pela favela, é reprodução de tipos universais: o gueto, o *taudis*, a *bidonville*, o *slum*, a *shanty town*, a *barriada*. Nos anos 1970, segundo a ONU,

abrigavam, ainda que mal, mais de um bilhão de pessoas isto é “um terço da humanidade”. Essa população abandonava a zona rural, ainda com características latifundiárias e feudais, trocando-a pelo clima das cidades, criando um fenômeno de inchação urbana visível no mundo todo: México City, Hong Kong ou na juvenil Brasília. Chamem-se essas aglomerações “cidades satélites”, “palafitas” ou *villas miserias*. O arquiteto John Turner, que aliás nos visitou e viu nossas favelas não como problema, mas como solução, definiu a origem dessas concentrações: “Na maioria dos países que se urbanizam rapidamente e cuja renda per capita é baixa (bem como seu orçamento), os núcleos habitacionais, assim criados e desenvolvidos, crescem num ritmo duas vezes maior do que o de toda cidade. E a população das cidades aumenta duas vezes mais rapidamente que a população do país.”

Em dados estatísticos, enquanto a urbanização ocorria a 5% e 7% a favelização atingia 10% e 14% ao ano. No Rio, as 43 favelas em 1950 abrigavam 170 mil habitantes; hoje nas estatísticas oficiais são 412 e sua população seria de quase 1 milhão.

Não acompanharemos certos especialistas nos seus cálculos alucinantes. Alguns estimam em bilhões o custo de erradicação das favelas. Esses dados repousam muitas vezes numa frágil conceituação. Misturam situações muito diversas: (a) habitação precária destituída de água, esgoto, luz elétrica etc.; (b) os guetos horizontais e verticais de alta densidade e baixíssima qualidade de vida; (c) as invasões de prédios e terrenos; (d) “os acampamentos” que podem ter precária duração; e finalmente (e) as favelas.

Os números são impressionantes: entre 1960 e 1970, a população favelada carioca cresceu 67,6%. Entre 1970 e 1980, o crescimento foi de 112%. Em 1980, a população favelada do Estado do Rio de Janeiro subia a mais de 700 mil habitantes, dos quais a maior parte se concentrava na metrópole carioca, ou seja, mais de 600 mil, 87% do total de favelados. Já os municípios vizinhos da capital apresentavam altos índices de população favelada.

Além do crescimento desapoderado desses aglomerados urbanos, o Brasil desenvolvimentista dos anos 1950 viu um fato novo: o aparecimento da favela rural. O fenômeno, segundo Maria Isaura

Pereira de Queiroz, que o estudou, teria se dado pela primeira vez no Rio Grande do Sul, associado às transformações do trabalho dentro das estâncias de gado, principalmente devido à paulatina cercadura dos campos e das propriedades. A queda dos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional em 1955 pressionava os produtores em São Paulo e no norte do Paraná. Para economizar custos cortavam mão de obra, provocando sua migração. A corrida para a pecuária determinou, por sua vez, uma queda no emprego rural, sem falar no efeito do Estatuto do Trabalhador Rural de 1963, que excluía, das vantagens concedidas, diaristas, tarefeiros e parceiros, que passaram a ser objetos da preferência dos empregadores. Não seria a primeira vez que o racional jurídico brigava com a realidade social. A mecanização intensiva, por sua vez, levou à transformação da mão de obra permanente em volante. Surge no meio rural o boia-fria e a favela.

Agora, rompidas as relações contratuais costumeiras, alicerçadas no clientelismo tradicional, desfazia-se a unidade de trabalho baseada no grupo familiar e acelerava-se a migração para as cidades, não somente para as grandes, como para os pequenos centros urbanos, onde começam a surgir conjuntos miseráveis de ranchos em terras devolutas ou então em glebas de solo ruim. Aparecem favelas por toda parte, ao longo dos eixos rodoviários ou paralelos a ferrovias, lineares como entre Campos e Cachoeira do Itapemirim; ou cinturando as cidades pequenas e médias. Recife, Belo Horizonte, Cuiabá, passam a recensear uma população favelada. Salvador ostenta os Alagados, Manaus suas favelas flutuantes. Finalmente Brasília, nossa jovem e futura capital, possuía, em 1980, mais de 12 mil favelados. Essas populações urbanas ou periurbanas cresceram na década de 1970. Seria consequência do “milagre”? Nem São Paulo foi poupada: entre 1971-1973, a população das favelas paulistas cresceu 335%. De 163 aglomerados, passaram a 542. Na metrópole paulista, no entanto, caracterizou-se pela alta rotatividade de seus habitantes. Espalham-se não só pela periferia da capital, mas também pelos municípios limítrofes. No Rio ao contrário, nas favelas de longa duração, surge um favelado tradicional. Nas mais antigas entrevistamos moradores de 3 até 4 gerações.

Os anos 1970 foram teatro, em todo o mundo, de uma corrida para as cidades. Buscando analisar o fenômeno, a ONU e o jornal inglês *The Sunday Times* promoveram, em 1974, uma reunião de especialistas no Worcester College, em Oxford. As contribuições e debates foram publicados no livro *A explosão das Cidades*. Nesse encontro, Rafael Salas, do Fundo de População da ONU, previu para o fim do século a transferência de metade da população mundial para cidades e uma taxa de crescimento global que seria o dobro do número de habitantes dos anos 1970; enquanto os editores do livro falavam numa bomba-relógio demográfica marcada para o fim do século. Estariam os governos, as administrações preparadas para esse *tsunami* demográfico?

Os especialistas reunidos em Oxford discutiram atualidades e futuríveis: mencionavam a inchação urbana e metropolitana inevitável – e ainda não se falava em globalização –, a expansão dos centros urbanos para os subúrbios, a suburbanização que desafiava a capacidade de serviços e administrações, técnicos e governos. Doxiades – que andou aqui pelo Rio e deixou um Plano, o segundo depois de Agache – e Jean Gottmann – autor de *Megalopole* – previram uma única cidade mundial, tentacular, esboçada, nas conturbações – Washington e Boston, Rio e São Paulo, em várias cidades milionárias já numerosas – ao mesmo tempo que os chamados “bolsões de miséria” se expandiam em imensos compactos de favelas – em Calcutá e São Paulo, Rio e Bombaim. Mas enquanto se pode falar em suburbanização no mundo dito desenvolvido, nos emergentes o crescimento urbano ocorria pela favelização em suas múltiplas formas: a invasão, a degradação de bairros inteiros pondo em risco um ideal urbanístico que o Ocidente acalentava desde a Renascença. Simples necessidade – no sentido muito físico e calculável de Lebrét – ou, quem sabe, fuga à solidão e fome de esperança impulsionavam os seres humanos a se apertarem nos espaços urbanos como hoje se comprimem nos trens do Metrô. Ao mesmo tempo subiam os índices de crime, agressão, violência, enriquecendo a sociologia do conflito.

#### IV

Cabe perguntar qual a contribuição que a pesquisa da SACMACS trouxe a uma visão da favela. Em primeiro lugar, acreditamos ter

proposto uma imagem diferente desses aglomerados tidos até então como um amontoado desorganizado de barracos, abrigando uma população totalmente desestruturada, miserável ou delinquente, carente de esmola ou de cadeia.

Não queremos embarcar na atual denominação pedante de “comunidade” que arrepiava os pelos de sociólogos e antropólogos. Se levarmos em conta a idade, a duração da favela, seria válida a denominação de “comunidade ecológica”; e, em certos casos, de complexa estratificação social, poderia caber a designação de “comunidade sociológica”, ou seja, de grupos e associações ligados por movimentos solidários como o mutirão ou por atividades específicas, e até obedientes a lideranças caracterizadas. Em suma, certas favelas, com o passar do tempo, assumem uma organização social e um padrão ecológico que em condições normais de urbanização (água, esgoto, luz elétrica e segurança) poderiam levá-las ao formato de bairro como outro qualquer.

Fugindo à ideia errônea de quisto ou corpo estranho, a favela representa um tipo próprio de integração na cidade. Muitas são as dependências que as vinculam ao corpo urbano. Desempenham função social importante, reunindo trabalhadores, profissionais, elementos do setor terciário, que prestam serviços essenciais aos moradores dos bairros de classe média e alta. É o que explica o aparecimento das favelas da Barra da Tijuca ligadas funcionalmente aos conjuntos residenciais, alguns de alto luxo, mas desastrosamente planejados sem sequer a previsão de moradia para empregados. Em alguns conjuntos comerciais seus administradores sabiamente estabeleceram relações amistosas com as favelas vizinhas, empregando favelados, e dessa maneira garantindo o funcionamento e a segurança de seus estabelecimentos.

E o mesmo ocorre no serviço doméstico. Afinal, de que outra maneira iriam viver as donas de casa de classe média? Quem tomaria conta das crianças quando ela tivesse de ir ao emprego, à academia de ginástica ou ao salão de beleza? Quem cozinharía ou lavaria roupa ou faria a faxina nos apartamentos? A alternativa seria pagar um transporte urbano exigido pela lei e cada vez mais oneroso, demorado e ineficiente.

A favela não tem de provar sua funcionalidade. Do ponto de vista do favelado suas vantagens são evidentes: a ampla solidariedade, através

de complexos e eficazes sistemas de ajuda mútua, o constante repasse de informações sobre o mercado de trabalho, a disponibilidade e o baixo custo do material de construção. E é fato a invisibilidade face ao fisco e à polícia, sempre importunos e opressivos, certa indistinção de fronteiras entre o lícito e o ilícito, entre o biscate e a contravenção, entre o comércio e o contrabando. As desvantagens, em contrapartida, são a insegurança, a ameaça da evicção e do despejo, a obrigada submissão à lei do mais forte ou a dependência ao político, e no Rio de Janeiro, mais que em outro qualquer lugar, o convívio com o crime e o bandido, o comprometimento nas máfias do tóxico que hoje dominam as associações de favelados pela intimidação e pelo terror, uma vez que a administração, por impossibilidade ou incompetência, não consegue assegurar o funcionamento normal dessas associações, trazendo-as para o lado da lei e da ordem.

Já estamos longe do momento gerador da favela, da migração do campo para a cidade nos saudosos anos 1940, do clientelismo paternalista e bem-pensante dos anos 1950. As linhas de poder sofreram profundas modificações. As tentativas de “urbanização” e reconstrução das favelas pela ajuda mútua e pelo “desenvolvimento de comunidade” foram varridas pela domesticação das lideranças, a dura política de contenção que se seguiu a 1964, a implantação de mecanismos de financiamento da casa própria que contemplavam os extratos médios e altos das classes médias e visavam, mais que à criação rápida de empregos urbanos, ao fortalecimento de uma indústria de construção civil e à alta remuneração dos seus investimentos.

Hoje a favela carioca passa a crescer à mercê de novas migrações intraurbanas que aceleram o processo de concentração, favorecendo as grandes favelas, tornando-as maiores. Estamos diante do fenômeno das periferias urbanas e das cidades faveladas, como no caso da Rocinha, bem descrita por Lícia do Prado Valadares, ou Jacarezinho; e na Bahia, Alagados; e em Brasília, as cidades satélites, verdadeiros favelões.

São complexos urbanos, que, na metrópole carioca, podem ser vistos a olho nu por quem toma o metrô no centro do Rio e vai até o fim da linha na Pavuna. A não ser em casos raros, não é mais possível falar em favelas isoladas.

Surge nitidamente uma classe média favelada que aspira às mesmas técnicas e símbolos de conforto que caracterizam os apartamentos de bairros privilegiados; e a atropelar-se nas liquidações do comércio, buscando os equipamentos essenciais: carro, motoca, rádio, televisão, fogão, geladeira etc.

Hoje, mais importante que o estudo da favela é a análise do processo de favelização. Sobretudo a convergência entre este e o importante fenômeno da emergência. À falta de dados estatísticos de difícil coleta pode-se induzir que boa parte dos emergentes encontra-se nas favelas embora rejeitem a designação de favelados e procurem de todos os modos abandonar esse tipo de convívio e moradia.

Inútil dizer, o grande diferencial é o predomínio do crime organizado associado ao comércio do tóxico – que não existia na época da nossa pesquisa. Não é só. A presença de uma “banda podre”, sobretudo nas grandes favelas, não apenas de delinquentes marcados, mas de especuladores, exploradores, os chamados “delinquentes de colarinho branco”. Dos seus escritórios controlam espaços na favela, às vezes o fornecimento de serviços essenciais como a luz elétrica ou a venda de segurança; ou a agiotagem, ou o comércio de gêneros na birosca em pequenas quantidades e grandes lucros.

Fatores novos e importantes na análise atual desses aglomerados. Em certas situações, carecemos de conceituação adequada para discriminar a favela em expansão – horizontal e vertical – e o bairro tradicional. É o favelão que surge repentinamente no dobrar de uma esquina, na curva de uma ladeira.

## V

Seria o momento de falar nas chamadas “soluções” – bem descritas e analisadas por Janice Pearlman, Victor Valla, Lícia do Prado Valadares e tantos outros –, intervenções desiguais e pontuais do Estado. À falta de uma política, sobretudo de um plano diretor e de um órgão coordenador, proliferam burocracias e tecnocracias muitas vezes incompetentes.

Presente, ainda, em muitas dessas “soluções” a ideia de recalque – expediente resultante em certas mentalidades da visão esquizofrênica de uma sociedade cindida entre “classes laboriosas” e “classes perigosas”.



É o que explica certas experiências de remoção ou, para usar um termo que foi moda nos anos 1950, “erradicação” de favelas. Como ainda não se inventou um forno crematório para a eliminação definitiva e terminal desses aglomerados a solução é remetê-los para lugares remotos: Campo Grande, Santa Cruz, mais além, Caxias, Nova Iguaçu sanitariamente afastados dos bairros dos possidentes. Paradoxalmente, é cada vez maior a indistinção entre as classes e a dependência entre as camadas altas ou médias e a massa de subempregados, uma vez que não se inventou ainda uma tecnologia que substitua inteiramente essa instituição que é a “babá”, nem o enlatado, o congelado conseguiu expulsar definitivamente a cozinheira.

O Estado impotente procura hoje assegurar a lei e a ordem pelas “ocupações” que, evidentemente, sem a participação efetiva dos favelados resultam em conflitos e balas perdidas. São de tempo contado e corrupção certa.

Pesquisas do Instituto Pereira Passos demonstravam, em 1997, através de minuciosa elaboração de índices, que havia enormes diferenças na qualidade de vida das favelas, o que só veio confirmar dados do relatório de 1950. Qualquer plano de recuperação desses aglomerados deve levar em conta essas diferenças e partir de uma tipologia.

A remoção é necessária em casos de catástrofe, incêndio, deslizamentos de encosta, às vezes anunciados, mas não prevenidos, como há pouco tempo presenciamos; ou ainda de traçado de uma via pública. Essas cirurgias válidas em circunstâncias extremas são inaceitáveis quando para mera estética ou conveniência. Só viria contrariar um processo de consolidação urbana em andamento e acarretar perdas e retrocessos para inúmeras famílias.

Ainda hoje é poderosa a tentação que assalta o Administrador de construir grandes conjuntos para abrigar essas populações de baixa renda. O investimento é enorme. A visibilidade eleitoral, maior. Algumas cidades já enveredaram por esse caminho – Hong Kong, por exemplo, e, entre nós na Gávea, os conjuntos belamente traçados pelo arquiteto Reidy; ou Alagados, em Salvador. O resultado final é uma discriminação entre favorecidos e excluídos. A favela, em torno, continua, cresce, prospera. O conjunto vai se transformando em gueto vertical, abriga o

crime, o tóxico, a promiscuidade. Exige processos disciplinares, cria delações, arma vendetas.

Em breve a casota ou apartamento torna-se exiguo para a família que, por mais bem comportada, não deixa de crescer pela natalidade ou pela sempre pronta recepção do parente, do compadre, do conterrâneo, que vem buscar emprego na cidade. Essas populações se sujeitam a viver às vezes em tábuas vacilantes sobre palafitas, onde crianças caem e se afogam na lama onde fervilham caranguejos (como em Alagados ou na Maré) ou no lixo, às vezes no lixão, na encosta varrida pela primeira enxurrada.

Essas famílias são fortemente motivadas por uma aspiração comum à natureza humana de galgar um degrau na escala social, às vezes melhorar o salário, conseguir o biscate precário, a “independência”, ou a mera sobrevivência, tudo que pensam que a cidade lhes pode dar mesmo que seja difícil regatear – leite e escola para os filhos, assistência médica precária, a carteira assinada, o benefício, o prato de comida.

Os técnicos reunidos em Oxford, nos anos 1970, concluía, à luz de experiências vividas: “O necessário não é uma política que vise a derrubar ou despejar o barraco laboriosamente construído e transferir uns poucos para edifícios casamatas, caixas feias de concreto que em alguns anos se transformarão em favelas verticais.” Prosseguiram: “Conveniente seria melhorar a favela dando-lhe água, luz, legitimando em formas jurídicas criativas a posse da terra e estimulando, nas construções, as iniciativas de ajuda mútua, e ao mesmo tempo reservando sítios, bem escolhidos e planejados para o acesso fácil a um transporte público, barato, rápido e eficiente.” Tudo com a finalidade de proporcionar estabilidade e segurança a essas famílias.

Em tudo é importante a participação dos favelados sem manipulação demagógica. Quem não se lembra dos tempos em que se trocavam bicas, torneiras por votos? A identificação dos mecanismos de ajuda mútua que Leeds estudou, a utilização do enorme potencial de mão de obra nesses aglomerados, é hoje a grande tarefa dos cientistas e dos assistentes sociais. Para isso não nos iludamos, é necessária uma consciência social que inspire a vontade política e uma revolução conceitual, a partir das escolas de formação e dos cursos de treinamento.

Aqui me detenho porque temo trilhar caminhos batidos e repetir coisas já sabidas e praticadas. Eis que me apanho fazendo história, talvez história do futuro, como diria o Padre Vieira.

Enquanto a dominante nas intervenções for a ideia de controle e de poder, no subconsciente dos técnicos e administradores pairar a imagem subconsciente do campo de concentração, não se considerar obrigatória a participação dessas populações no traçado do seu cotidiano e do seu destino, estaremos girando num círculo vicioso. É evidente que são bem-vindas soluções emergenciais, desde que assim consideradas e subordinadas a um plano diretor urbano, à criação de uma rede de transporte urbano adequado; ao barateamento dos materiais de construção; à criação de mecanismos de crédito para habitação que permitam o consórcio entre o beneficiado e a obtenção do terreno e a cessão do material de construção.

Talvez tudo isto represente uma utopia, mas nas coisas humanas a utopia é horizonte amplo e necessário embora longínquo, que devemos ter em mente e buscar. Esta foi a lição que aprendemos com Le Bret e uma visão de uma economia e uma sociedade mais humanas.

# A partir do relatório SAGMACS: as favelas, ontem e hoje

*Luiz Antonio Machado da Silva*

Como esta nota é decorrência de minha participação no colóquio que o LeMetro propôs como homenagem aos cinquenta anos do estudo realizado pela SAGMACS sobre as favelas, desejo começar agradecendo a generosidade do Professor Marco Antonio da Silva Mello, que não apenas me convidou para a homenagem, mas colocou-me como um dos organizadores. Quero também agradecer a Leticia de Luna Freire pela insistência com que cobrou minha modesta colaboração para a presente coletânea.

Vou evitar o modelo canônico dos trabalhos de ciência social, mesmo os ensaísticos, deixando meus comentários fluírem como uma conversa – pois é disso mesmo que se trata – e evitando-lhes o peso que seria conferido por eventuais citações da bibliografia na qual me apoio. Além de conferir mais leveza à leitura, creio que não citar textos, nem mesmo trechos do relatório da SAGMACS, exime os autores nos quais penso de compromisso com as ideias aqui apresentadas.

## **A importância do estudo**

Passo, agora, aos comentários sobre a mencionada pesquisa, certamente a mais abrangente análise da realidade das favelas já produzida até hoje. De fato, o acúmulo de investigações sobre elas é enorme, e começou bem antes do trabalho da SAGMACS. A importância verdadeiramente única desse estudo, segundo me parece, é a feliz combinação entre extensão e profundidade, orientada segundo um foco na produção autônoma de conhecimento, sem o compromisso de gerar

informações diretamente aplicáveis a alguma política pública específica. Neste sentido, ele não apenas é único, mas também pioneiro e exemplar.

Por outro lado, é indispensável reconhecer que a intenção de produzir “ciência pura”, descomprometida, está longe de evitar a claríssima dependência da visão de mundo (de Brasil, de “subdesenvolvimento”, do Rio, dos pobres da cidade...) e dos termos do debate político do início dos anos 1960. Minha primeira observação, portanto, tem a forma de um alerta: ler a pesquisa da SAGMACS com as referências atualmente vigentes é puro anacronismo. Minha sugestão é que isto seja evitado a todo custo. O trabalho conserva inalterada sua relevância, porém sob a condição de não ser retirado do contexto em que foi produzido.

## O desenho da pesquisa

Não pretendo ser exaustivo, mas gostaria de ressaltar alguns dos muitos aspectos que tornam o estudo dirigido pelo Professor José Arthur Rios um esforço pioneiro. Começo reiterando que a combinação entre análise quantitativa e qualitativa, hoje trivial, foi utilizada em um momento em que as respectivas técnicas de coleta de dados eram vistas como antagônicas. O relatório publicado pelo *Estado de São Paulo* afirma explicitamente que o recorte adotado deveu-se, de um lado, à exiguidade de tempo e, de outro, à grande lacuna no conhecimento dos processos internos às favelas. Creio, porém, que além destas razões de ordem prática terá havido também a influência do modelo desenvolvido pelo Padre Louis Lebret, um dos articuladores do contrato que permitiu a realização da pesquisa coordenada pelo Professor José Arthur Rios.

Como representante do humanismo cristão, o Padre Lebret conferia grande importância à dimensão subjetiva da prática social (à “reforma das consciências”), em um momento de crescente confiança no poder explicativo e na objetividade das técnicas quantitativas. A capacidade das análises atitudinais – que são o limite da “interioridade” captável por técnicas quantitativas – é claramente insuficiente para tratar as questões privilegiadas no modelo analítico do Padre Lebret. Esta dificuldade levou-o a produzir um protocolo de investigação muito inovador, que foi adaptado para a pesquisa da SAGMACS.

## O esquecimento pela academia

A referência ao Padre Lebret e seu modelo de pesquisa parece-me também importante por outra razão. É intrigante que um estudo tão fundamental, inovador e polêmico quanto o da SAGMACS, tenha caído rapidamente no esquecimento por parte da academia. Minha especulação – pois, para ser uma hipótese, ela obviamente dependeria de uma análise histórica que não fiz – sobre os motivos desse descaso é a seguinte.

É claro que a divulgação da pesquisa ter tido como veículo um jornal paulista, *O Estado de São Paulo*, pode ser listada como uma das razões. Mas creio que ela é uma das menos relevantes. Vejamos o que me parece ter sido o motivo crucial.

Na virada dos anos 1950 para a década seguinte, as favelas eram um tópico da agenda política construído segundo um padrão que chamei, em outro texto, de “controle negociado” das classes subalternas. Estas conquistavam seu espaço como um ator reconhecido no debate público, ressignificando o sentido da representação original sobre as favelas e tornando-as uma “categoria de luta”, para usar a expressão que ouvi em uma exposição oral de Marcelo Burgos. É plausível, portanto, supor que o financiamento da pesquisa realizada pela SAGMACS, que não deve ter sido nada barata, fosse um instrumento político do jornal paulista no jogo da dominação. Mesmo sem nenhuma interferência direta dos responsáveis na realização da pesquisa ou no relatório publicado, naquele contexto era quase inevitável que qualquer análise “objetiva” da “realidade” das favelas, como propunha o estudo, tivesse tons críticos, afetando os interesses políticos dominantes no Rio de Janeiro, opostos aos daquele jornal. Neste sentido, mesmo sem querer, a própria pesquisa se tornou uma “categoria de luta”, embora possivelmente operada por outro segmento social que não os moradores das favelas, a partir de outros interesses políticos.

Creio, entretanto, que a razão mais importante, embora esteja ligada à anterior, é mais restrita e menos grandiloquente, estando especificamente relacionada à política eleitoral no Rio de Janeiro. Como coordenador da pesquisa, o Professor José Arthur Rios, que já era um nome bastante conhecido no Rio de Janeiro, adquiriu visibilidade suficiente para ser convidado pelo governador Carlos Lacerda a assumir a secretaria que

lidava com as favelas. Lacerda, que tinha grandes planos para seu futuro político, precisava superar a oposição que enfrentava dos moradores de favelas.<sup>1</sup> Isto significava abrir canais de negociação com as lideranças locais e, ao mesmo tempo, controlar a atuação delas. De fato, parece-me que esta foi a tarefa implícita que atribuiu ao professor Rios, o qual (e ele pode confirmar ou negar esta especulação) deve tê-la aceito porque considerava necessário criar um dispositivo institucional que favorecesse a articulação autônoma das reivindicações dos moradores de favelas. Esta orientação era, a meu ver, uma decorrência natural das muitas referências da pesquisa da SAGMACS à “demagogia” que mantinha os favelados submissos a interesses que não eram os seus.

Neste ponto, vale a pena uma digressão. Essas referências constam da discussão analítica da pesquisa sobre os aspectos sociopolíticos das condições de vida nas favelas, a cargo do sociólogo Carlos Alberto Medina, que pouco depois publicou um livro sobre o tema. Para entender o uso do termo “demagogia” naquele contexto, é necessário situá-lo na linguagem do início dos anos 1960 que, não devemos nos esquecer, foi um momento muito radicalizado da história do Brasil. Ele era parte de uma das interpretações vigentes na época sobre as implicações do clientelismo e do populismo (objetos construídos de uma crítica muito generalizada e persistente), cujo quadro geral era, no que diz respeito ao debate político-ideológico, o “desenvolvimentismo” e, no que diz respeito à sua contraparte nas discussões acadêmicas, a “teoria da modernização”, tributária ou, no mínimo, compatível com o funcionalismo parsoniano, que dividia as preferências com o marxismo.

As linhas de força que ao mesmo tempo uniam e separavam os atores em ambos os campos do debate são extremamente complexas, e não cabe aqui nem mesmo uma apresentação sucinta. Basta indicar que o termo “demagogia” continha uma dimensão crítica enquadrada por uma visão processual que pensava na superação do subdesenvolvimento, pacífica

---

<sup>1</sup> Há um certo toque oportunista nessa tentativa de Lacerda, pois poucos anos antes ele próprio patrocinara a “Batalha do Rio”, série de reportagens arrasadoras sobre as favelas e seus moradores, que voltavam a propor sua erradicação, “solução” urbana que veio a se tornar oficial e nacional a partir do golpe de 1964, através de uma das linhas de atuação do Banco Nacional de Habitação, inspirado por proposta articulada por sua maior aliada política no Rio de Janeiro, Sandra Cavalcanti.

e pelos meios institucionais existentes, através do “desenvolvimento político”. Acontece que na academia esta perspectiva era minoritária, tida como conservadora e “reformista”, o que ajuda a compreender o desinteresse pelo relatório da SAGMACS.

Dito isto, voltemos à atuação do Professor Rios. Sua vinculação com o “lacerdismo” foi muito breve, provavelmente porque sua orientação “técnica”, favorável a uma mudança estrutural que impunha uma abordagem de longo prazo, era incompatível com a orientação instrumental e de curto prazo de Carlos Lacerda, que visava à ampliação de sua base de apoio político-eleitoral. Porém, no clima exaltado e radicalizado da época, a relação entre o político e o sociólogo, ainda que fugaz, foi fatal para o descaso a que foi relegada a excelente pesquisa que o segundo coordenara.

De passagem, uma constatação. O curto período de José Arthur Rios à frente da secretaria viu crescer de forma significativa o número de associações de moradores, todas formalmente constituídas nos moldes de um modelo padrão elaborado pelo Estado. Apesar disso, Lacerda jamais foi bem-sucedido em sua intenção de angariar apoio relevante entre os moradores de favelas. As associações, mesmo as criadas segundo aquele modelo, tornaram-se dispositivos da “categoria de luta”, com uma atuação quase sempre muito distinta do que se dizia, na época, sobre os “sindicatos pelegos”. Anos mais tarde, tornaram-se os atores privilegiados dos estudos – em parte acadêmicos, em parte militantes, como sempre – sobre o que veio a ser chamado pomposamente de “movimentos sociais urbanos”.

## **A estrutura geral da reflexão**

Até aqui, meus comentários têm sido de natureza metodológica. Primeiro, tentei sugerir que a pesquisa da SAGMACS teve completa autonomia, ao contrário de outros levantamentos, também extensos e relevantes, porém voltados para a indicação das condições de possibilidade de implementação de alguma norma, como planos urbanísticos ou outras políticas públicas. Em seguida, tentei sugerir que lhe reconhecer a autonomia não implica a possibilidade de separá-la de seu contexto, pois nenhuma pesquisa é independente dos valores



dominantes e dos conflitos presentes no período de sua realização. E, além disso, sua recepção gera implicações políticas que nunca podem ser controladas pelo pesquisador. Por tudo isso, acho que não é polêmico afirmar que o estudo coordenado pelo Professor José Arthur Rios, por mais bem fundamentado empiricamente (nesse ponto, como já disse, é um dos mais completos), pode ser lido como uma tomada de posição e, nesta qualidade, como testemunho de uma época. Assim, vale a pena um comentário sobre o sentido geral do argumento que articula o imenso material empírico coletado.

O relatório se estruturou ao longo de dois eixos em permanente interação. Um deles, a cargo do sociólogo Carlos Alberto Medina, enfatizava a dimensão social, abordando as particularidades da sociabilidade nas favelas e apontando os *problemas* de sua organização interna. O outro, de responsabilidade do arquiteto Hélio Modesto, privilegiava a dimensão urbanística, discutindo os *problemas* da forma urbana da qual as favelas constituíam uma parte, digamos, excepcional.

Enfatizo o termo “problema”, que reputo adequado ao espírito que governou o desenho da pesquisa, para marcar a distância entre a perspectiva adotada em sua realização e o ponto de vista que tornava a favela uma “categoria de luta”, o qual já vinha se formando havia alguns anos. Sublinho esta diferença, não para desqualificar o estudo, cujo mérito insisto em lembrar, mas para chamar a atenção para a natureza da dimensão propositiva que, nele, é explícita, embora, como já disse, ela não deva ser confundida com a implementação de uma norma. A ideia que orientava as sugestões práticas do relatório publicado pelo *Estado de São Paulo* era que os dados empíricos deveriam indicar os caminhos da intervenção, em vez de serem subordinados às necessidades desta. Em outras palavras, a análise empírica desembocava, quase naturalmente, em sugestões de mudança social, as quais configuravam tão somente orientações gerais e não um modelo acabado de intervenção. Vejamos a estrutura conceptual do trabalho.

O argumento que articulou toda a enorme massa de informação empírica parte da suposição inicial de que a favela era o território da pobreza urbana – e cumpre reconhecer que os dados apresentados são bastante convincentes, se não totalmente conclusivos. (De passagem,

diga-se que uma tal suposição, estabilizada como que por inércia até chegar ao momento atual, tem passado a ser bastante questionada.) À medida que favela e pobreza se unificavam, entrava em cena uma terceira categoria da compreensão dominante nos anos 1960, a “marginalidade”, situação que mais tarde reaparece, fortemente ressignificada, como “exclusão”.<sup>2</sup>

A partir deste tripé – favela/pobreza/marginalidade – que articula a lógica teórica, a substância das propostas do estudo da SAGMACS combinava duas orientações gerais articuladas:

- a. evitar a proliferação de favelas, por meio de um controle urbanístico mais efetivo, em cujo centro estava, obviamente, o combate à “demagogia”.
- b. a defesa da urbanização e a recusa do despejo ou da remoção, tema que tem atravessado todas as discussões nas quais as favelas aparecem como uma espécie de tipo-ideal da periferia urbana.

Desta forma, o conjunto de proposições que constituía o fecho prático da pesquisa tinha claramente uma vocação includente, o que apenas reforça a injustiça de seu esquecimento. Por outro lado, a crença implícita na capacidade da pesquisa de orientar a ação coletiva (indicando uma herança durkheimiana, que pensava a política como uma espécie de engenharia social) sugere que as propostas eram críticas, mas não dialógicas – elas interpelavam a racionalidade e a boa vontade em termos abstratos, desconsiderando o confronto de interesses de segmentos sociais concretos.

Esta adesão às possibilidades de implementar, na prática, os achados contidos na análise empírica desembocava em proposições que, nas entrelinhas, eram apresentadas como tarefas do Estado, com o apoio de uma sociedade que não incluía os próprios favelados. Estes eram vistos como manipulados pelos “demagogos” e com padrões locais de organização deficientes, que expressavam a pobreza e a falta de

---

<sup>2</sup> O termo “marginalidade” era entendido como relativo a um momento no processo de integração social (como um estado transitório, não uma condição). O termo “exclusão”, por seu turno, expressa a ideia oposta, de que a tendência a expulsar segmentos da população dos padrões dominantes de convivência é uma característica intrínseca ao modo de integração social vigente. Enquanto “marginalidade” acionava o tema da incorporação social, “exclusão” aciona o tema oposto.

recursos culturais “modernos”, adequados à vida urbana. Os dados sobre as condições de vida e a sociabilidade local são muito convincentes sobre a precariedade da inserção dos favelados na cidade à época da realização da pesquisa. Mas este era um lado da questão. O outro lado, da apropriação desta situação, ressignificando-a como “categoria de luta”, estava ausente. E esta transformação, que expressava a presença da população favelada como ator na arena pública, estava em andamento no período de realização da pesquisa, embora este “autoempoderamento” dos favelados ainda não tivesse atingido seu auge. Quero repetir, para deixar bem claro, que não falo de erro nem carência da pesquisa da SAGMACS – já afirmei que uma leitura descontextualizada seria puro anacronismo –, apenas indico o ponto de vista por ela adotado.

### **E hoje? Nota sobre a transformação do objeto**

Cinquenta anos se passaram desde a publicação do estudo coordenado pelo Professor José Arthur Rios. Neste lapso de tempo seria inevitável que muitas transformações modificassem o objeto da pesquisa. Se os participantes do colóquio que deu origem a este livro achassem que ele estava obsoleto, não teriam se dado ao trabalho de organizá-lo e muito menos de escrever a respeito. Assim, comentários sobre a pesquisa, como é o caso das presentes observações, devem conter alguma avaliação desta distância e da natureza das mudanças nela implicada. Isto se faz tanto mais necessário quanto, em minha opinião, não mudaram apenas algumas características factuais das favelas, sem que o próprio tópico tivesse se alterado. Se este fosse o caso, bastaria situar a investigação em uma série temporal, arrolando uma lista de itens que mostrassem a evolução das favelas e seus moradores: a enorme proliferação delas, a significativa diferenciação socioeconômica da população favelada, a crescente pujança da economia interna, a elevação da escolaridade, as transformações nos padrões habitacionais, etc. Tudo isso, e muito mais, está bem documentado, mas não me parece suficiente.

Quero terminar estes breves comentários reiterando – com base na pesquisa da SAGMACS! – que a favela não é simplesmente um objeto do mundo que tem sua própria dinâmica, observável do exterior; ela é um dispositivo da linguagem cotidiana, constituído pelo uso em

inúmeras situações. A favela é, deste modo, uma representação instável e polissêmica. Aqui, decidi privilegiar sua análise enquanto objeto do debate público,<sup>3</sup> mais que a evolução de sua forma material.

Para finalizar, desejo sugerir que a favela mudou, e não apenas como “coisa” – *o próprio debate que a construía como objeto se transformou*. Em minha opinião, este é o ensinamento mais geral que a leitura da pesquisa coordenada pelo Professor José Arthur Rios proporciona. Um ensinamento contrafactual e desafiador. Pode-se dizer que não existem mais favelas como as de “antigamente”, isto é, como aquelas que foram o tema do estudo da SAGMACS. Não porque as favelas desapareceram como forma urbana (esta não desapareceu, simplesmente sofreu o trabalho do tempo), mas porque seu significado sócio-histórico se modificou.

O desafio posto por uma leitura atual do relatório publicado pelo *Estado de São Paulo* não é trazê-lo para o presente porque, como vou sugerir adiante, mudou o que Althusser chamava de “estrutura da conjuntura” e, com isso, alterou-se também o lugar das favelas no debate público e os próprios atores que o conduzem. Dito em outras palavras: não foram apenas as características internas das favelas que evoluíram, transformou-se também sua representação coletiva. É por isso que a contribuição do estudo da SAGMACS é inestimável, embora tenha de ser lida contrafactualmente. A pesquisa clama por uma reflexão sobre as novas implicações e consequências do uso prático do termo favela, ou seja, pelo entendimento de uma descontinuidade que, sem sua leitura, poderia passar despercebida. Termino este texto com um comentário, muito esquemático, a respeito.

Apesar da grande simplificação, acho que é possível sustentar que, até por volta dos anos 1980, o conflito nas cidades brasileiras estava

---

3 Seriam pedantes e cansativas para o leitor maiores elaborações sobre por que este recorte particular me atrai. Porém não resisto a mais um brevíssimo comentário, que extrapola em muito a pesquisa da SAGMACS. Vejo este recorte como uma chance de refletir empiricamente a respeito de como o conflito pode a) decidir que uma determinada forma urbana é socialmente relevante, dentre miríades de possibilidades; b) como a forma escolhida pode ser deslocada, reaparecendo como um dispositivo de dominação; c) como certas modalidades de análise sociológica e/ou de crítica social podem se constituir em mecanismos de reprodução do dispositivo, não obstante as intenções dos autores (individuais e coletivos), que visam exatamente a desmontá-lo; d) como todo este processo é instável, na medida em que b) e/ou c) podem acabar modificando a percepção de a), recomeçando tudo novamente.

organizado segundo o modelo socialdemocrata, vale dizer, com um horizonte de ampliação da proteção social, incorporação progressiva das massas às relações de classe e seu reconhecimento como atores no debate público. É este o quadro que articula o desenho da pesquisa da SAGMACS e suas propostas, que podem ser consideradas uma tomada de posição nesta arena.

No entanto, a partir daquele momento, uma série de processos que têm sido exaustivamente estudados vem erodindo as condições de reprodução daquele modelo de dominação. É claro que não vem ao caso estudá-las neste nível de generalidade. No que diz respeito ao impacto no debate sobre as favelas, creio ser possível restringir drasticamente o foco e mencionar dois aspectos destes macroprocessos que têm influência direta sobre o quadro do qual elas fazem parte.

Penso, em primeiro lugar, na profunda transformação das últimas décadas nos critérios de mobilização da força de trabalho, o que envolve tanto mudanças na dinâmica do mercado e dos dispositivos institucionais de proteção quanto câmbios nas práticas de reprodução social dos trabalhadores. O movimento de incorporação típico da hegemonia do “desenvolvimentismo”, que atravessou incólume boa parte da ditadura e corresponde aproximadamente aos nossos “trinta anos gloriosos” (embora tenha durado muito mais tempo), cedeu lugar a um padrão de integração social menos favorável aos trabalhadores que, acuados, veem cada vez mais reduzidas suas condições de resistir ao desmonte do antigo sistema de proteção e têm enfrentado requisitos técnicos e culturais para sua absorção produtiva cada vez mais exigentes.

Apenas para exemplificar, talvez seja possível sugerir que a constituição de 1988 representa, ao mesmo tempo, o auge da proteção social no Brasil e o início da reversão acima mencionada. Nestas novas condições, não é difícil imaginar que as práticas de controle social e o debate em torno de sua institucionalização precisaram reajustar-se. Especificamente no que diz respeito à população favelada, esgotou-se uma modalidade de dominação que, no artigo mencionado no início destes comentários, chamei de “controle negociado”, que foi característico do lugar das favelas na cidade e das relações entre sua população e o Estado até a década de 1980.

Em segundo lugar, ao mesmo tempo que a última constituição brasileira marcava o auge da expansão do sistema de proteção social,<sup>4</sup> ampliava-se a superposição da venda de cocaína para o consumidor final ao sistema de varejo da maconha, cujos pontos comerciais tradicionalmente localizavam-se nas favelas. Isso alterou profundamente a escala da acumulação na ponta final da cadeia produtiva das drogas ilícitas, modificando tanto a organização da venda a varejo quanto a legitimidade da comercialização: enquanto a maconha, apesar da avaliação negativa que a acompanhava, estava profundamente enraizada na cultura popular, a cocaína jamais deixou de ser encarada com uma aura muito negativa. Apesar disso, na mesma medida em que mudava a posição do Brasil nos circuitos internacionais do narcotráfico – de ponto de passagem para país produtor e consumidor –, aprofundava-se a imagem pública negativa do varejo de drogas ilícitas e se intensificavam os conflitos pelo controle dos pontos de comercialização para consumo final, que passavam a demandar armamento pesado.

Neste processo, as favelas foram tomadas de roldão, embora fossem um “participante” neutro, de interesse apenas logístico. Como a pesquisa da SAGMACS demonstra com riqueza de detalhes, as favelas dos anos 1960, ao menos para certos grupos – pesquisadores, administradores, políticos etc. – eram lugares de pobreza, desorganização social e atraso, vistos com certa condescendência crítica e algum desconforto político. Afinal, vale lembrar a famosa frase que indiretamente alude ao outro lado desta mesma perspectiva, a favela como “categoria de luta”: “é preciso subir o morro antes que ele desça”.<sup>5</sup>

4 É fundamental ter em mente que, neste processo, a favela vai deixando de ser uma “categoria de luta”, na medida em que os moradores aos poucos se incorporavam a outros coletivos, até porque o “controle negociado” permitiu-lhes uma série expressiva de conquistas. Com estas, paulatinamente se perde a capacidade de articulação e mobilização das demandas populares organizadas em torno da “categoria de luta” favela.

5 Não me alinho, de nenhuma forma, com uma falsa dicotomia, persistente e muito generalizada, entre uma visão “de dentro”, ligada à hipotética capacidade de apreensão adequada da realidade proporcionada pela experiência vivida, sem qualquer mediação, e uma visão “de fora”, que aliará a opacidade da falta de vivência aos preconceitos dela decorrentes. Falo de pontos de vista opostos, que articulam as preferências ético-políticas, teóricas e metodológicas que nutrem o conflito social e, portanto, das mediações que produzem o sentido da experiência vivida (qualquer uma).

Estas questões têm recebido bastante atenção da literatura, de modo que as indicações acima não necessitam maior elaboração neste momento. Quero apenas sublinhar que, seja o receio, seja o desejo de transformações bruscas que alimentavam o conflito em torno do significado da favela, ela era vista, por todos os atores envolvidos, antes como um *problema* (previsível, de longo prazo e baixa intensidade) do que como um *perigo* (incontornável, imediato e de alta intensidade). É por isto que falei acima de “algum desconforto político”, e não simplesmente de medo. Talvez o melhor exemplo deste ponto seja a análise da criminalidade na favela elaborada pelo próprio estudo da SAGMACS. Ali, a criminalidade aparece como “delinquência”, isto é, como uma série de atividades intersticiais, meros desvios de conduta típicos do *lumpen*, que só têm maiores consequências em momentos históricos excepcionais.

A partir dos anos 1980, tudo isso mudou drasticamente. Aos poucos, a imagem pública da favela se transformou. O “controle negociado” desapareceu, tragado por um aprofundamento das práticas repressivas exigido, de um lado, pelas crescentes dificuldades de reprodução da força de trabalho; e, de outro, pela preocupação cada vez mais generalizada com uma nova compreensão da criminalidade, agora relacionada à “violência urbana”.

Tenho publicado vários artigos sobre este assunto, de modo que poupo o leitor do detalhamento de minhas ideias a respeito. Quero apenas sugerir que o conjunto de processos que indiquei desemboca no afunilamento do conflito social, que passa a focalizar obsessivamente a preservação das rotinas cotidianas dos riscos da “violência urbana”, atribuídos a uma criminalidade cada vez mais brutal e descontrolada. Não se trata mais da “delinquência”, desvios de conduta intersticiais característicos do ambiente socialmente desorganizado que seria típico do mundo popular, pensados como parte menor de uma ordem pública vivida como relativamente estável. A violência torna-se uma categoria central da agenda pública, acompanhada, de um lado, pelo medo representado pelas ameaças diretas à integridade física e patrimonial de cada um; e de outro, pelo rigor da repressão institucional (lícita ou não).

Por ser atual, este ambiente é sobejamente conhecido, de modo

que basta lembrar que a violência, tanto criminal quanto policial, tem sido atribuída ao tráfico de drogas, pelo menos desde que a cocaína passou a integrar o mercado brasileiro, e que os pontos mais visíveis de sua comercialização para consumo final, as “bocas”, localizam-se nas favelas.

A consequência de tudo o que foi dito nesta última seção é que as favelas passaram, de um *problema coletivo*, para um *perigo imediato*. Esta profunda mudança de significado sócio-histórico acompanha e especifica a transformação do horizonte que comanda os conflitos em torno das modalidades de integração social. Como “categoria de luta”, a favela não desaparece, mas parece trocar de mãos na mesma medida em que deixa de ser entendida como território da pobreza e se transforma em fonte de violência, pretexto para o aumento da repressão e o retorno (por enquanto ainda tímido) das práticas de remoção.

Uma leitura atual da pesquisa da SAGMACS conduz ao reconhecimento desta marcante descontinuidade, aqui apenas a florada. E o exemplo de excelência que ela oferece gera o desafio de manter qualidade equivalente na análise deste novo momento.





# A descoberta do trabalho de campo em “Aspectos Humanos da Favela Carioca”

*Licia do Prado Valladares*

As favelas do Rio de Janeiro foram transformadas em laboratório social a partir dos anos 1950 e do estudo “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, realizado pela SAGMACS. Foi então que o trabalho de campo começou a ser praticado entre os estudiosos das favelas. Neste texto, que dá sequência a trabalho anterior,<sup>1</sup> pretendo mostrar que houve no Brasil e no Rio de Janeiro, através do referido estudo, um encontro inusitado entre *Economie et Humanisme*, corrente formulada pelo Padre Louis-Joseph Lebret, e a sociologia da Primeira Escola de Chicago, comandada por Robert Park, na qual o trabalho de campo ocupa um lugar central.

Em 1960, o jornal *O Estado de S. Paulo*<sup>2</sup> publicou, na forma de dois suplementos especiais, um longo estudo intitulado “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, reeditado no mesmo ano, em fascículos, pelo diário carioca *A Tribuna da Imprensa*. De enorme importância por seu impacto político-midiático, o texto exerceu uma considerável influência sobre sociólogos, antropólogos, arquitetos e geógrafos que, a partir da segunda metade dos anos 1960 e durante os anos 1970, lançaram-se na pesquisa de campo nas favelas (MACHADO DA SILVA, 1967; PARISSE, 1969, 1970; PERLMAN, 1977; VALLADARES, 1978; LEEDS & LEEDS,

---

1 Este texto desenvolve argumentos presentes no livro *A invenção da favela* (VALLADARES, 2005).

2 Jornal que enviou Euclides da Cunha, como correspondente de guerra, ao confronto de Canudos em 1897. O arraial de Canudos, tal qual descrito por Euclides da Cunha, serviu de “modelo inspirador” aos primeiros autores que no Rio escreveram sobre a favela (VALLADARES, 2000).

1978; SANTOS, 1981). Segundo Anthony Leeds, considerado nos anos 1970 o maior especialista americano em favelas: “O estudo da SAGMACS é ainda hoje o mais importante e melhor relatório publicado sobre as favelas do Rio” (LEEDS & LEEDS, 1978: 199).<sup>3</sup>

Dois aspectos dessa publicação parecem surpreendentes: por um lado, o fato de um estudo sobre as favelas do Rio de Janeiro ter sido publicado e financiado por um jornal de São Paulo; e por outro, ser o seu principal inspirador o Padre Louis-Joseph Lebret. Ora, os membros da equipe que realizaram a pesquisa e redigiram o estudo eram brasileiros, mas o responsável, e quem lhe conferiu em grande parte a orientação metodológica, era um dominicano francês cuja intervenção no debate brasileiro sobre a solução para o problema da favela é deveras surpreendente. Como explicar que o Padre Lebret tenha sido responsável por essa pesquisa, como explicar que *O Estado de São Paulo* se tenha lançado nessa aventura insólita de publicar um extenso relatório de pesquisa?

O ponto de partida de tal iniciativa, no Rio, foi a mobilização da Igreja Católica sobre a questão das favelas, que começou a partir dos anos 1940. Como demonstrado (PARISSE, 1969; LEEDS & LEEDS, 1978; VALLA et alii, 1986; VALLADARES, 2005), a Igreja já estava presente nestas localidades, quer se tratasse das iniciativas de algumas paróquias ou certos grupos religiosos, ou da Fundação Leão XIII. A outra iniciativa da Igreja Católica é a Cruzada São Sebastião, criada em 1955 por Dom Helder Câmara, então bispo auxiliar do Rio (PARISSE, 1969; SLOB, 2002; e mais recentemente SIMÕES, 2008 e 2010).

As duas instituições concorrentes lançadas pela Igreja em 1947 e 1955 atuavam em atividades e segundo modos de intervenção distintos. A Fundação Leão XIII desenvolveu, em especial, a assistência material e moral às populações através de ações voltadas à educação e à saúde (creches e ambulatórios), e da criação de centros de ação social em

---

3 Lamentamos que o estudo realizado pela SAGMACS esteja atualmente esquecido pela maior parte dos autores contemporâneos, que só o citam indiretamente, através dos textos de Parisse (1969, 1970), Leeds & Leeds (1978) ou Valla et alii (1986). Neste sentido, felicitamos Marco Antonio da Silva Mello, organizador do Colóquio “Aspectos Humanos da Favela Carioca: ontem e hoje”, por divulgar esta importantíssima pesquisa.

diferentes favelas. A Cruzada São Sebastião, por sua vez, encontrava-se voltada para a produção de moradias novas e equipamentos de infraestrutura, construindo e colocando em gestão coletiva o Conjunto São Sebastião, composto de dez imóveis, 910 moradias no total, em plena Zona Sul, no bairro do Leblon, destinado a um número importante de habitantes removidos da favela da Praia do Pinto, situada nas proximidades.

O princípio do desenvolvimento comunitário, que inspirava a ação de Dom Helder, fundamentava-se na participação dos principais interessados, constituindo uma virada na representação política da favela. O reconhecimento e a promoção dos moradores ao estatuto de comunidade e, por conseguinte, a sujeito político potencialmente autônomo, tanto rompia com uma visão puramente negativa do mal a ser erradicado quanto com a política de assistência caritativa e clientelista dos anos 1930 e princípios dos 1940. Essa nova perspectiva se difunde no Brasil ao final dos anos 1940 e início dos anos 1950, através da conjunção de vários processos: a influência da Igreja progressista francesa sobre a Igreja brasileira; o modelo do desenvolvimento comunitário, promovido pelos organismos internacionais, ONU, UNESCO, OEA etc.; a presença dessa preocupação nas escolas de assistência social; e as ações públicas voltadas para a formação de adultos sobretudo nas comunidades rurais (AMMANN, 1977; VIDAL, 1996).

Dentro dessa nova construção social da favela – que deve em muito a Dom Helder Câmara – é que a contribuição do Padre Lebret deve ser vista.

## **O Padre Lebret na França e no Brasil**

Conhecido na França<sup>4</sup> por seu papel fundador no movimento internacional *Economie et Humanisme*, pesquisador do CNRS e

---

4 A bibliografia francesa sobre o movimento *Économie et Humanisme* e sobre Louis-Joseph Lebret é hoje considerável. Vale citar os livros de Pelletier (1996), Garreau (1997) et Houée (1997). Nestas três obras encontra-se a bibliografia completa do Padre Lebret. Existem referências às suas estadias no Brasil, sobretudo em São Paulo. No entanto, nada encontramos sobre sua passagem pelo Rio, sendo ignorado pelos autores franceses o seu papel no estudo realizado pela SAGMACS do Rio sobre as favelas.

encarregado da redação da Encíclica *Populorum Progressio* pelo papa Paulo VI, o Padre Lebreton esteve várias vezes no Brasil entre 1947 e 1965. Suas múltiplas estadas aqui permitiram-lhe certo distanciamento dos problemas então encontrados em *Economie et Humanisme*, além da experiência brasileira oferecer “a um movimento em crise interna um novo terreno de ação” (PELLETIER, 1996: 297). Em 1957, já muito envolvido pelas suas atividades internacionais, Lebreton não se ocupa mais do *Economie et Humanisme*. A partir de 1950, começa a compreender que o desenvolvimento é o ‘problema do século’ (GARREAU, 1997) e o Brasil será “a partir de 1952 o laboratório dessa reconversão, logo estendida ao conjunto da América Latina” (PELLETIER, 1996: 292). O Institut de Recherche et de Formation en vue du Développement Harmonisé (IRFED), criado em 1958, na França, testemunha o empenho de Lebreton em formar especialistas em cooperação técnica, no intuito de promover um desenvolvimento harmonioso e uma civilização solidária. Entre os 591 estudantes que frequentaram o IRFED entre 1958 e 1963, 260 vêm da América Latina, e muitos do Brasil (RIOS, s.d.: 13).

Nem sociólogo nem antropólogo de formação, o Padre Lebreton, na própria França, não pertencia ao meio acadêmico nem compartilhava a tradição sociológica da qual Durkheim constituía a referência mais importante. Engenheiro naval de formação, antigo aluno da Escola Naval de Brest, Lebreton acrescentou à sua formação de oficial a de dominicano. Seu investimento nas Ciências Sociais remetia a uma trajetória cultural e profissional bem diversa da trajetória acadêmica francesa: em vez da tradição durkheimiana, seguiu a prática sociológica herdada de Le Play e, mais especificamente, de seu continuador, Tourville.<sup>5</sup> O trabalho realizado pelo *Economie et Humanisme* não correspondia à sociologia canônica exportada pela França. E tampouco Lebreton.

Convidado pela primeira vez em 1947, pelos dominicanos brasileiros que haviam frequentado o convento de La Tourette,<sup>6</sup> Lebreton ministrou durante vários meses na Escola Livre de Sociologia e Política de São

---

5 Sobre a herança de Le Play, ver Pelletier (1996: 131-136).

6 O convite partiu do dominicano Romeo Dale, então prior de São Paulo. O mesmo havia estado em La Tourette, perto de Lyon, onde conheceu e criou laços de amizade com Lebreton (*Introduction Générale à l'Économie Humaine*, 1947).

Paulo (ELSP), um curso de Introdução Geral à Economia Humana.<sup>7</sup> O curso reunia quadros da alta administração paulistana, engenheiros, médicos e membros da elite católica paulista. Na mesma ocasião, Lebret criou estruturas permanentes para introduzir o pensamento do *Economie et Humanisme* no Brasil. Assim, em 1947, foi criado em São Paulo o escritório de planejamento da SAGMACS, baseado no modelo da SAGMA criada na França em 1946.

O Padre Lebret vai então encontrar o seu lugar no Brasil via a Igreja<sup>8</sup> e em uma escola voltada para uma sociologia empírica e aplicada – a ELSP – que visava à formação de profissionais da pesquisa dotados de competências administrativas. Ao contrário da Universidade de São Paulo (USP), ainda muito ligada à tradição francesa, a ELSP convidava professores norte-americanos e alemães. O currículo desta Escola e a formação oferecida foram particularmente marcados pela presença, durante 16 anos, de um professor americano, Donald Pierson, originário da Universidade de Chicago, e antigo aluno de Robert Park. Procurando transpor o modelo didático da Escola de Chicago para São Paulo, Pierson<sup>9</sup> conseguiu implantar na ELSP um funcionamento semelhante: valorização da pesquisa empírica; formação dos estudantes para o exercício profissional da sociologia; e rápida difusão dos resultados. Dentro dessa perspectiva, Pierson denunciava as formações baseadas exclusivamente na aquisição da teoria sociológica, e dava prioridade ao trabalho de campo e ao aprendizado das diferentes técnicas e métodos de pesquisa. Fiel ao espírito de Chicago, ele recusava a ideia de uma separação entre sociologia e antropologia, sendo o próprio trabalho de campo para ele mais importante do que os debates sobre a autonomia ou a especificidade das disciplinas.

7 O texto *Introduction Générale à l'Économie Humaine*, datilografado e composto de quatro volumes, encontra-se disponível na Biblioteca do Convento dos Dominicanos, no Rio de Janeiro.

8 Muitos livros de Lebret foram publicados em português: *Principes pour l'Action* (França 1945; Brasil 1950, 2ª ed. 1952), *Appels au Seigneur* (França 1955; Brasil 1963), *Dimensions de la Charité* (França 1958; Brasil 1959), *Suicide ou Survie de l'Occident* (França 1958; Brasil 1960), *Manifeste pour une civilisation solidaire* (França 1959; Brasil 1960) e *Le Drame du Siècle* (França 1960; Brasil 1962). A rapidez com que tais obras foram traduzidas testemunha, ao mesmo tempo, a difusão do pensamento e o sucesso de público alcançado por Lebret no Brasil.

9 Sobre Donald Pierson e a relação da Escola de Chicago com a sociologia brasileira, ver Corrêa (1987), Vila Nova (1998) e Valladares, org. (2005a).

É então essa Escola de Sociologia e Política de São Paulo, ligada à valorização das pesquisas de campo, que acolhe o Padre Lebret em 1947. Além do interesse político-teológico pelas ideias do *Economie et Humanisme*, essa aproximação também se explicaria pela concepção comum do papel da pesquisa, da importância atribuída ao trabalho de campo e da orientação relativa à formação de profissionais. A estada de Lebret no Brasil foi financiada pela (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP),<sup>10</sup> o que pode ser explicado pelo interesse da elite industrial na busca de um novo modelo socioeconômico. Convencida da utilidade do planejamento, esta elite industrial almejava um certo “progressismo”, estando interessada no enfoque inovador de um catolicismo social baseado em princípios científicos.

### **O Padre Lebret descobrindo as favelas do Rio de Janeiro; a importância de Dom Helder Câmara**

Desde a sua chegada ao Brasil em 1947, “a perturbadora descoberta das favelas de São Paulo (havia) mergulhado (Lebret) nas desventuras do Terceiro Mundo e nos combates por um desenvolvimento mais humano” (HOUÉE, 1997: 115). Mas será no Rio de Janeiro, anos mais tarde, que Lebret se verá diretamente envolvido com essa questão.

Lebret visitou a cidade do Rio em sua primeira estada no Brasil, e a ela retornou regularmente, hospedando-se no convento dos dominicanos, no Leme. Nesta época entre os dominicanos do Leme, um francês, o Padre Secondi, celebrava a missa todos os domingos na capela do morro da Babilônia,<sup>11</sup> capela que servia de sede à Cruzada pela Infância do Leme, obra social da paróquia. Parece ter sido o Padre Secondi uma das primeiras pessoas que mostrou a Lebret o universo das favelas do Rio.<sup>12</sup>

Dom Helder Câmara foi o outro religioso que representou um papel importante no desenvolvimento do interesse de Lebret pelas favelas. Dom Helder desejava ver realizada uma pesquisa que demonstrasse a superioridade das soluções por ele preconizadas para enfrentar os

---

10 Segundo entrevista com Celso Lamparelli, que foi aluno do Padre Lebret.

11 Foi no morro da Babilônia que outro francês, o Marcel Camus, filmou *Orfeu Negro*, em 1959.

12 Informação obtida em entrevista com Adriane Macedo, que participou de trabalho social voluntário na Cruzada pela Infância do Leme ao final dos anos 1940.

problemas trazidos pelas favelas do Rio. Tanto mais que, em 1948, o então jornalista Carlos Lacerda conduziu na imprensa local uma campanha intitulada "A Batalha do Rio", pregando a volta dos favelados ao campo, ao mesmo tempo que exigia uma intervenção enérgica para expulsar os moradores das favelas e evitar a proliferação de novos aglomerados. A favela da Praia do Pinto, justamente aquela sobre a qual a Cruzada São Sebastião iria concentrar seus esforços, havia sido particularmente visada pela campanha de Lacerda.<sup>13</sup> Dom Helder desejava um estudo com ampla autonomia, fora do controle do governo e sem passar diretamente pela Igreja, estudo que implicaria uma avaliação da ação da Cruzada. Aos seus olhos, a SAGMACS ocupava uma posição ideal para assumir a responsabilidade de tal estudo, garantindo confiabilidade, solidez e minúcia.

Em 1947, durante a primeira estadia do Padre Lebret no Brasil, Dom Helder já havia solicitado à SAGMACS de São Paulo uma pesquisa sobre o habitat operário.<sup>14</sup> Além disso, uma preocupação com uma "terceira via" aproximava os dois personagens. O movimento *Economie et Humanisme* propunha, segundo Astier & Laé (1991: 83):

- primeiro, a elaboração de um conhecimento científico da economia humana a partir da cidade, do bairro e das associações locais;
- segundo, a construção de instrumentos de pesquisa ao mesmo tempo monográficos e estatísticos, apoiados em uma nomenclatura dos fatos sociais;
- terceiro, a afirmação de uma ética fundamentada em uma comunidade de base: a família, o grupo profissional, a vizinhança ou o bairro;
- e quarto, a intenção de desempenhar o papel de "intermediário" entre um Estado burocrático e uma população sem representantes.

Ora, essa "terceira via" coincidia perfeitamente com as convicções de Dom Helder. As favelas deveriam ter direito a uma representação política,

---

<sup>13</sup> Sobre a "Batalha do Rio", ver Parisse (1969: 113-120) cuja análise se baseia nos jornais da época (maio de 1948). Recentemente, Silva (2000) também pesquisou o tema.

<sup>14</sup> Os resultados dessa pesquisa foram publicados na revista *Économie et Humanisme* e em português na *Revista do Arquivo* (LEBRET, 1951). Ver ainda a publicação de Leme (2004).



deixando de ser um simples espaço de intervenções administrativas para se transformar em comunidades de base, nas quais a família seria a célula fundamental, e a vizinhança uma garantia de coesão social. Além disto, a ideia de comunidade permitia que indivíduos isolados fossem associados ao grupo, visão bem próxima daquela proposta pelo *Economie et Humanisme*:

Concebida para inserir e proteger os indivíduos entre si, ela [a comunidade] aparece em um segundo momento como forma intermediária de representação coletiva (...) a noção de comunidade tem tudo para descrever os níveis de responsabilidade e os estados de desenvolvimento da democracia participativa (ASTIER & LAÉ, 1991: 94).

Se, para Dom Helder, em um primeiro momento, a comunidade local deveria apoiar-se em um intermediário – no caso, a Cruzada São Sebastião –, em contrapartida, durante as suas negociações com as altas instâncias da Administração, também deveria, através de um processo de autodesenvolvimento, desenvolver sua própria capacidade de negociação. Esta ideia de fazer emergir uma representação própria dos habitantes não estava muito distante da ideia preconizada pelo movimento *Economie et Humanisme* de “fazer emergir da população os ‘líderes naturais’, ou seja, extrair da base dos círculos militantes, socialistas ou católicos, uma elite que soubesse se expressar” (ASTIER & LAÉ, 1991: 95). Tal convergência de pontos de vista indicava entre os dois homens uma cumplicidade e a complementaridade entre um homem de ação (Dom Helder) e um pesquisador a serviço da ação (Padre Lebret).

Na medida em que compartilhavam a mesma análise da pobreza, e concordavam quanto à temática do autodesenvolvimento e da busca de autonomia dos indivíduos, Dom Helder e o Padre Lebret tornaram-se soldados no mesmo combate. Eles pretendiam provar que os pobres vivendo em meio urbano, mesmo os mais desprovidos, eram capazes de ter o senso de comunidade de que, aliás, já davam provas. Seria necessário, no entanto, encorajar e promover o sentido comunitário. Para isto, era preciso melhorar suas condições de vida e reconhecer seu pleno direito à cidade, facilitando-lhes os meios materiais necessários

para nela viver sem excluir, em último caso, a possibilidade de servir como seus intermediários. Mas conduzir uma ação a favor dos pobres, ou junto com eles, implicava conhecê-los melhor, compreender melhor o seu modo de vida. E para tanto, carecia estudá-los.

## **Os interesses da pesquisa da SAGMACS sobre as favelas do Rio de Janeiro**

Quando o jornal *O Estado de São Paulo* decidiu financiar um estudo sobre as favelas cariocas, o Padre Lebret era considerado mais como *expert* do que como pesquisador, mais como consultor do que um observador e analista capaz de permanecer o tempo necessário para fazer o trabalho de campo. Durante esse período de sua vida ele se voltou para atividades internacionais: enviado em missão, fazia conferências, encontrava personalidades importantes e organizava a criação de equipes locais que supervisionava de longe. Seu principal papel, durante diversas viagens a países do Terceiro Mundo era, principalmente, abrir as portas: a chancela de "Lebret" bastava para garantir a credibilidade científica dos estudos por ele coordenados.

Vale lembrar que os trabalhos realizados na França por outros membros do *Economie et Humanisme* sobre a habitação operária e especialmente sobre os cortiços<sup>15</sup> foram divulgados no Brasil graças ao Padre Lebret. A metodologia de trabalho, na medida em que propunha guias destinados aos pesquisadores, métodos de utilização das estatísticas econômicas, envolvendo geografia humana, monografias, mapas etc., correspondia a uma demanda então existente no Brasil.

Vários escritórios de planejamento, todos intitulados SAGMACS, foram criados no Brasil, de grande repercussão, tanto pela formação de seus técnicos, quanto pelas pesquisas realizadas (WHITAKER FERREIRA, 1997).<sup>16</sup> O primeiro foi aberto na cidade de São Paulo em

---

<sup>15</sup> Os textos, por exemplo, de Loew (1945) sobre os estivadores de Marselha, o livro de Quoiist (1952) sobre a cidade de Rouen e seus bairros populares.

<sup>16</sup> Entre outras coisas, este autor menciona a importância do *Guide pratique de l'enquête sociale* para os planejadores que participaram de vários estudos conduzidos pelos escritórios da SAGMACS em diferentes cidades do Brasil. Pelletier (1996: 305-310) apresenta uma síntese das pesquisas realizadas durante os anos 1952-1954 pelas equipes de São Paulo e de Recife.

1947, seguido pelos de Belo Horizonte e de Recife.<sup>17</sup> O escritório do Rio de Janeiro foi o último a ser criado. Nos anos 1950, o Rio ainda era a capital do Brasil e a SAGMACS de São Paulo necessitava de uma base para chegar aos ministérios. O escritório do Rio funcionou inicialmente dentro dessa perspectiva.

Convém agora explicar o paradoxo do financiamento de uma pesquisa sobre o Rio de Janeiro por um jornal de São Paulo. Discutir essa questão, aparentemente sem importância, vai nos ajudar a esclarecer os propósitos e o contexto político em que a pesquisa foi realizada.

Em primeiro lugar, voltemos ao contexto político geral. Na segunda metade dos anos 1950, a construção da nova capital, Brasília, mobilizava todos os setores da economia brasileira, todos os grupos e partidos políticos, a imprensa e os meios de comunicação. Juscelino Kubitschek, defensor das propostas desenvolvimentistas, era atacado pela UDN, partido das elites conservadoras, e pelo jornal *O Estado de São Paulo*. Este órgão da imprensa buscava desestabilizar Juscelino publicamente, atacando em especial a construção da nova capital, considerada desastrosa do ponto de vista econômico. Os editoriais e os artigos defendiam a ideia de que seria preferível investir os milhões lutando contra a pobreza no Rio de Janeiro. De fato, a pobreza não parava de crescer, ameaçando cada dia mais os bairros ricos da capital, e há bastante tempo as favelas constituíam um importante tema do debate político. A realização de um grande estudo científico sobre as favelas seria, portanto, capaz de fornecer ao jornal *O Estado de São Paulo* argumentos sólidos contra a política de descentralização do poder federal.<sup>18</sup>

Por outro lado, a estratégia de *O Estado de São Paulo* também pode ser analisada sob a ótica da competição existente entre as duas

---

17 Em conversa com Virginia Pontual, estudiosa da vida e obra de Antonio Bezerra Balthar, ficamos sabendo que este colaborou com Lebet, sim, mas nunca existiu uma SAGMACS no Recife. Balthar integra a equipe da SAGMACS em São Paulo, participando como integrante da equipe central de “Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana” (1957-1958) e mais tarde da “Estrutura Urbana de Belo Horizonte” (1958-1959). Também participou com Lebet do documento intitulado “Estudo sobre Desenvolvimento e Implantação de indústrias, interessando Pernambuco e ao Nordeste”. Balthar criou no Recife, em 1962, o Centro de Estudos de Planejamento Urbano e Regional (CEPUR) (PONTUAL, 2001).

18 Hipótese defendida por José Arthur Rios, apresentada em Lima (1989), e reafirmada em entrevista que realizamos com este autor, mais recentemente.

maiores cidades do Brasil, nos planos econômico e cultural. Obrigada a reconhecer a primazia econômica do polo industrial de São Paulo desde os anos 1940, a cidade do Rio de Janeiro parecia muito ciosa do seu papel de líder do desenvolvimento cultural do país, preocupando-se, particularmente, com a imagem de Cidade Maravilhosa que lhe fora atribuída no início do século, e melhor garantia do desenvolvimento de sua indústria turística. Ora, é certo que a difusão, em nível nacional, de um estudo que tornasse mais visível a pobreza e a questão das favelas só poderia enfraquecer a posição do Rio e melhorar a de São Paulo nessa competição.

Na verdade, importantes interesses políticos estavam na origem do financiamento desse estudo que, à primeira vista, aparecia como uma simples pesquisa científica, ainda mais porque esse financiamento provinha da família Mesquita, proprietária do jornal e bem conhecida desde os anos 1930 por sua política de mecenato. Na origem da criação da Universidade de São Paulo, a família Mesquita havia financiado as viagens e as estadas de cientistas franceses que representaram um papel fundador na constituição da USP.<sup>19</sup> Financiar um trabalho de pesquisa não era então, para os Mesquita, um ato excepcional, mas se inscrevia em uma verdadeira tradição familiar.

## **A equipe responsável pelo trabalho nas favelas: Arthur Rios e Carlos Alberto de Medina**

Encontrar uma equipe capacitada foi difícil. Na época, só existiam no Brasil uns poucos centros, públicos ou privados, consagrados à pesquisa. A Universidade brasileira estava preocupada, sobretudo, com a formação geral e teórica dos estudantes. Em São Paulo, a tradição não era diferente, à exceção da ELSP.<sup>20</sup> É verdade que, desde 1938, já existia (com sede no Rio de Janeiro) o IBGE, mas neste órgão, responsável

---

<sup>19</sup> É válido estabelecer um paralelo entre a fundação da USP e da Universidade de Chicago. Ambas tinham em comum serem financiadas pelos mecenas locais que não podiam conceber uma grande cidade moderna sem uma universidade que fosse, ao mesmo tempo, pioneira e padrão de excelência em seu país, contribuindo assim para melhorar o estatuto de sua cidade. Sobre as origens da universidade de Chicago, ver Bulmer (1986); e para as origens da USP, ver Miceli (1989).

<sup>20</sup> Sobre as diferenças entre os processos de institucionalização das ciências sociais entre o Rio de Janeiro e São Paulo, ver Miceli (1989).

pelos recenseamentos, demógrafos e geógrafos estavam engajados em análises puramente estatísticas. A Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, criada em 1939, estava inteiramente voltada para o ensino, excetuando o caso particular do cientista social Costa Pinto, engajado em projetos de pesquisa internacionais. O Centro Latino-americano de Pesquisas em Ciências Sociais (CLAPCS) acabava de ser criado, em 1957, por iniciativa da UNESCO.<sup>21</sup>

O estudo sobre as favelas do Rio de Janeiro foi então confiado à SAGMACS. O Padre Lebrete assumiu a sua responsabilidade científica frente a *O Estado de São Paulo* e a Dom Helder Câmara, mas foi o sociólogo José Arthur Rios – que já dirigia o escritório da SAGMACS no Rio – quem assumiu a sua efetiva coordenação. A importância do nome de Lebrete e de sua “chancela”, mas também do “peso de sua mão”, salta aos olhos desde a apresentação do suplemento publicado em *O Estado de São Paulo*. Podemos ver ali, na primeira página, a apresentação nominal e detalhada da equipe de pesquisa. Sua composição é explicitada com clareza:

O estudo sócio-econômico promovido pelo “*Estado*” sobre as favelas cariocas, e agora aqui apresentado, foi orientado pelo Padre Louis-Joseph Lebrete, dirigido tecnicamente pelo professor José Arthur Rios e teve, como coordenador, o sr. Carlos Alberto de Medina; contou, ainda, na parte referente à urbanização do Distrito Federal, com a colaboração do arquiteto Hélio Modesto.

Mas quem eram os membros dessa equipe brasileira, corresponsável pela elaboração de uma representação das favelas que acabou por se impor a partir do relatório da SAGMACS? Quem eram os membros dessa equipe brasileira que acreditavam e que instituíram o trabalho de campo na pesquisa em favelas?

José Arthur Rios havia cursado Direito no Rio de Janeiro, depois de um Master of Arts em sociologia na Universidade de Louisiana, ao final dos anos 1940, estando, por conseguinte, ausente durante a primeira

---

<sup>21</sup> Foi justamente Costa Pinto que a UNESCO designou como primeiro diretor do CLAPCS. Sobre a história deste centro de pesquisas, ver Oliveira (1995: 268-300).

estada de Lebret no Brasil, em 1947. A partir do seu retorno dos Estados Unidos nos anos 1950, usou a sua formação americana para dirigir *surveys* no quadro do Serviço Social Rural e do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) no interior do Brasil. Foi então como sociólogo rural que adquiriu experiência de campo, bastante influenciado pelo empirismo americano.<sup>22</sup> Católico de origem, ligado aos dominicanos, aderiu ao grupo do *Economie et Humanisme* criado no Rio de Janeiro pelo Padre Dale (PELLETIER, 1996), antes mesmo de encontrar o Padre Lebret durante uma viagem à França. De fato, Arthur Rios tinha conhecimento do curso ministrado por Lebret na cidade de São Paulo em 1947, ao qual não lhe fora possível assistir. Por ocasião de uma viagem à Europa, Arthur Rios passou uma semana em La Tourette e se familiarizou com o método de pesquisa e a filosofia de trabalho de Lebret. Pouco depois, foi convidado a dirigir o escritório do Rio de Janeiro da SAGMACS.<sup>23</sup>

Carlos Alberto de Medina,<sup>24</sup> o segundo autor do relatório, seguiu uma trajetória bem diferente de José Arthur Rios. Tendo igualmente uma formação jurídica, beneficiou-se com a formação generalista oferecida pelos professores da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, no Rio. Aluno de Costa Pinto, passou a trabalhar com Arthur Rios no Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), sendo iniciado na prática de pesquisa e na etnologia por Kalervo Oberg, antropólogo canadense que permaneceu durante muito tempo no Brasil, a convite de Donald Pearson na ELSP. Inúmeras viagens realizadas com Oberg, no quadro de um acordo Brasil/EUA, para o SESP, acabaram por formá-lo na prática da observação e do trabalho de campo. Em contrapartida, as relações de Medina com o Padre Lebret foram mais distantes, essencialmente de ordem profissional. Convidado por José Arthur Rios a participar da pesquisa da SAGMACS, seu real contato com Lebret se deu nas reuniões preparatórias do estudo sobre as favelas do Rio,

22 O sociólogo americano Linn Smith, que então estudava o Brasil rural, foi seu principal interlocutor.

23 Entrevista com José Arthur Rios. Após nossa entrevista, Rios deu um depoimento aos pesquisadores Lucia Lippi e Marly Motta em que menciona seu desacordo com Dom Helder Câmara a partir do trabalho "Aspectos Humanos da Favela Carioca" (FREIRE & OLIVEIRA, 2002).

24 As informações a seguir são provenientes de entrevista com Carlos Alberto de Medina.

quando a equipe brasileira discutiu com o mesmo o desenvolvimento do trabalho.<sup>25</sup>

O terceiro responsável pelo relatório, Hélio Modesto, é um arquiteto. Saído da Faculdade de Arquitetura da Universidade do Brasil, passou em seguida dois anos em Londres, onde seguiu uma formação em urbanismo na School of Planning and Research of Regional Development. Assim como Medina, pertencia ao círculo de José Arthur Rios, e não havia tido, antes da pesquisa, qualquer relação direta com o Padre Lebrez.<sup>26</sup>

Pela sua constituição, a equipe de coordenação era então interdisciplinar, experiente em termos de trabalho de campo – sobretudo do mundo rural – e voltada para o trabalho empírico. Sua inspiração provinha de duas fontes principais: por um lado, as Ciências Sociais e o Urbanismo anglo-saxão; e por outro, a tradição sociológica francesa. Convencido do interesse de uma proposta interdisciplinar, José Arthur Rios tinha também solicitado a participação de geógrafos, escolhidos entre os mais conhecidos do Rio de Janeiro (Lysia Bernardes, Nilo Bernardes, Orlando Valverde), em virtude do seu conhecimento profundo da história da ocupação do espaço carioca. Herdeiros da tradição geográfica francesa, valorizavam fortemente os estudos empíricos.<sup>27</sup>

Assistentes de pesquisa, encarregados da observação empírica e do trabalho de campo nas favelas, foram os mais difíceis de encontrar. No Rio de Janeiro, durante os anos 1950, os estudantes de Ciências Sociais eram ao mesmo tempo pouco numerosos e sem experiência. Arthur Rios chegou a recorrer à ELSP. Donald Pierson, que formava estudantes na prática de campo segundo o modelo de Chicago, chegou mesmo a sugerir nomes de jovens pesquisadores formados em São

25 Após ter trabalhado na pesquisa da SAGMACS, Medina entrou para o CLAPCS quando escreveu *A Favela e o Demagogo* (MEDINA, 1964).

26 São poucas as informações sobre Hélio Modesto, já falecido. Após trabalhar na pesquisa da SAGMACS, ocupou cargos de responsabilidade junto aos órgãos de planejamento urbano do então Estado da Guanabara. Sua filha, Cecília Modesto, arquiteta, prestou um depoimento sobre o pai que se encontra publicado em Freire & Oliveira (2008).

27 Os geógrafos que colaboraram no relatório SAGMACS, o fizeram no auge da influência francesa sobre a geografia brasileira. Arthur Rios, em entrevista, referiu-se aos geógrafos associados ao projeto da SAGMACS como “o buquê dos geógrafos formados pelos franceses”. Lysia Bernardes havia escrito em 1958 um artigo sobre a Ponta do Caju, zona de ocupação antiga, parcialmente favelizada já no final do século XIX.

Paulo. Mas acabaram sendo contratados alguns assistentes sociais que viviam no Rio, e já haviam trabalhado em favelas.<sup>28</sup> Vale assinalar que o serviço social da prefeitura do Distrito Federal tinha, desde o final dos anos 1930, um contato diário com as populações pobres. As assistentes sociais estavam habituadas a circular dentro das favelas e, em virtude de sua profissão, estabeleciam contatos regulares com as diferentes redes locais (VALLADARES, 2005).

### **O relatório da SAGMACS “Aspectos humanos da favela carioca” e suas principais contribuições**

Como se desenvolveu essa pesquisa? Quais foram as principais contribuições do relatório publicado?

A pesquisa da SAGMACS durou três anos (1957-1959). Não se tratava de um simples estudo visando a resultados imediatos, mas de um trabalho aprofundado, capaz de fornecer dados concretos e novos, implicando trabalho de campo. A pesquisa recorreu à observação combinada com uma análise secundária de dados, tais como as estatísticas disponíveis nos organismos oficiais, entre os quais a Fundação Leão XIII, retrabalhadas pela equipe. Em um primeiro tempo, foram conduzidos 16 estudos de caso; em um segundo momento, a investigação, através da observação direta, concentrou-se em duas favelas, ampliando-se em seguida para sete favelas.<sup>29</sup> Na introdução ao relatório, os responsáveis escrevem:

O problema do sociólogo não é propriamente encontrar a média estatística de um conjunto de atributos, mas descobrir as formas típicas que assume o comportamento dos homens em sociedade. A média é um número, o tipo é um composto de traços psicológicos e sociais

---

28 Informações obtidas em entrevista com José Arthur Rios.

29 Entre as favelas estudadas encontravam-se: o morro da Providência, as favelas de São Carlos, Esqueleto, Jacarezinho, Barreira do Vasco, Vila do Vintém, Radio Nacional/Parada de Lucas, Vila Proletária da Penha, Cordovil, Telégrafos, morro do Bom Sucesso, Escondidinho, Praia do Pinto, Rocinha, Cantagalo e o Parque Proletário da Gávea que, naquela época, já se havia transformado em favela. As duas favelas onde foram feitos os primeiros estudos aprofundados foram Barreira do Vasco, onde a Fundação Leão XIII era ativa há muitos anos (ARAGÃO, 1949), e o Parque Proletário da Gávea. A segunda leva de estudos aprofundados considerou as favelas de Rocinha, Jacarezinho, Cantagalo, Mangueira, Praia do Pinto e morro de São Carlos, onde também atuava a Fundação Leão XIII.



que o sociólogo tem de construir à base de observações reiteradas ao agregado e do depoimento vivo que seus membros lhe fornecem. (...) Seu problema metodológico é a generalização. Tem de encontrar os dados suficientemente gerais no agregado, que possam considerar-se típicos. E sabe que esses traços, esses padrões de conduta só podem ser colhidos no indivíduo e pelo indivíduo (SAGMACS, 1960: 3).<sup>30</sup>

A exigência metodológica era uma das características desse trabalho, como demonstra a indicação pelos autores dos limites – mas também das vantagens – de uma pesquisa construída sobre o estudo de casos aprofundados e não a partir de uma amostra representativa da população. Por isso, ainda se define na introdução que:

Nossas conclusões são válidas apenas para certas favelas e para certos aspectos da vida dos favelados. (...) O mais importante numa pesquisa desta natureza, não é tanto esgotar as unidades do universo pesquisado ou os aspectos analisados, mas dar ao leitor interessado as linhas dominantes dos fatos e processos sociais (ibidem).

A representação cartográfica e visual teve muita importância nesse trabalho pioneiro. Os pesquisadores precisaram realizar planos e esboços dos espaços ocupados pelas favelas, o que em seguida permitiria situá-las a partir de fotos aéreas e com a ajuda dos esclarecimentos trazidos pelos geógrafos consultores. As subdivisões próprias da organização interna das favelas deveriam ser assinaladas para mostrar a existência de zonas diferenciadas (os planos e os esboços constam da publicação, 2ª parte, p. 17-20).

O relatório está dividido em duas partes, a “parte geral”, que apresenta a pesquisa sobre as 16 favelas; e a “parte específica”, que apresenta as sete favelas analisadas mais sistematicamente.

No início da “parte geral”, após os preâmbulos metodológicos, a ênfase é colocada sobre os fatores sociais e econômicos que estão na origem do desenvolvimento das favelas no Rio de Janeiro. Tanto é

---

<sup>30</sup> Encontramos aqui uma referência implícita a Max Weber. Este autor não é citado, mas lembramos que o estudo foi publicado em um jornal diário, sem a tradição de referências bibliográficas de uma publicação acadêmica.

evidenciado o fenômeno do crescimento urbano do Rio em sua relação com o processo de urbanização do país, quanto o papel da taxa de natalidade elevada e da migração na urbanização galopante; em seguida, são analisadas as transformações dentro da metrópole do Rio de Janeiro, especialmente o processo de apropriação capitalista do solo urbano. O desenvolvimento do mercado de trabalho e suas capacidades limitadas de absorção da mão de obra, as variações do custo de vida e dos salários, os preços elevados do mercado habitacional, são estudados como fatores que, reunidos, contribuíram para o desenvolvimento das favelas. Uma análise demográfica bastante fina, apoiada em dados estatísticos do recenseamento geral de 1950 e das cifras do Anuário Estatístico do Distrito Federal, permite comparar a população das favelas com a população do Distrito Federal. Várias pirâmides de idades e histogramas visualizam essas diferenças segundo: idade, cor da pele, sexo, ramos de atividade, pertença religiosa, nível de escolaridade e origem geográfica. Na verdade, essa parte do relatório corresponde a um trabalho de demografia apoiado em trabalhos anteriores (GUIMARÃES, 1953).

A segunda parte da “parte geral” analisa as 16 favelas estudadas pelos pesquisadores. Um quadro sintético apresenta as notas atribuídas às diferentes favelas no que diz respeito ao equipamento escolar, nível sanitário e equipamento em termos de serviços – o que corresponde a uma abordagem característica do aporte trazido pelo movimento *Economie et Humanisme*. A análise desse quadro sintético ressalta as diferenças entre as favelas. Os capítulos seguintes tratam em detalhe de aspectos particulares como a moradia, condições sanitárias, medicina popular, educação, formas de solidariedade, lazer, delinquência e vida religiosa. Cada um desses temas esclarece o funcionamento da vida local, estudado primeiramente na escala da unidade familiar, referência escolhida pelos pesquisadores dentro das unidades de vizinhança.

Na terceira parte, finalmente, são apresentadas e avaliadas as “soluções” já propostas, com a Cruzada São Sebastião ocupando o centro do debate.

A “parte específica” retoma em seguida, mais detalhadamente, alguns desses temas como família, educação e delinquência, no caso das sete favelas que foram objeto de pesquisas mais aprofundadas.

Além disso, uma atenção particular é dada ao estudo da vida política nas favelas, das práticas demagógicas e clientelistas ali desenvolvidas, com os cabos eleitorais encarregados de negociar favores dos políticos em troca de votos.

No final dessa “parte específica” (assinada pelo arquiteto Hélio Modesto), é feita uma análise histórica e urbanística da evolução urbana e do crescimento da cidade, dos seus diversos Planos e do lugar das favelas e das habitações populares frente à legislação. Além de uma apresentação detalhada das sucessivas regulamentações.

O trabalho, a partir de um diagnóstico – “O problema das favelas no Distrito Federal, além de suas causas decorrentes de problemas econômicos e sociais de ordem nacional, apresenta causas diretamente consequentes da desorientação da expansão urbana, do mau uso da terra e da desorganização administrativa”<sup>31</sup> – termina com uma apresentação das soluções possíveis para resolver os problemas das favelas e seus habitantes a curto e longo prazo. Mapas do Distrito Federal, elaborados pela equipe da SAGMACS do Rio, servem de apoio a essas propostas. Finalmente, o relatório apresenta em anexo três dos questionários utilizados nas pesquisas (com alunos das escolas, professores e cabos eleitorais).

### **Économie et Humanisme e Escola de Chicago: encontro inesperado nas favelas do Rio de Janeiro através do trabalho de campo**

A pesquisa da SAGMACS e o conteúdo de seu relatório sugerem ao leitor uma semelhança bastante forte entre a abordagem do *Economie et Humanisme*, explicitamente utilizada nesse trabalho, e as concepções da Primeira Escola de Chicago, a Escola de Robert Park, constituída por sociólogos e antropólogos.<sup>32</sup> Essa proximidade, conforme tentaremos demonstrar aqui (e já esboçada anteriormente em Valladares, 2005),

---

31 Ver pagina 43 da “Parte Especifica”.

32 Esta “primeira escola” deve ser distinguida da “Segunda Escola de Chicago”, cujos autores mais influentes foram Hebert Blumer e Everett Huguies, principais iniciadores da corrente do interacionismo simbólico. O livro organizado por Fine (1995) mostra a continuidade e a diferença entre as duas tradições representadas pelas duas gerações de sociólogos e antropólogos de Chicago.

não é apenas uma coincidência e pode ser analisada para além da visita de Arthur Rios a Donald Pierson quando o primeiro foi buscar em São Paulo assistentes de pesquisa para a realização do trabalho de campo a ser feito no Rio de Janeiro.

Há pelo menos 30 anos, a Escola de Chicago vem suscitando um grande interesse fora dos Estados Unidos através de um número crescente de publicações e traduções.<sup>33</sup> O estudo da SAGMACS sobre as favelas do Rio é interessante na medida em que revela uma associação inusitada e despercebida dos autores que estudam as favelas do Rio.

Lebret não sofreu a influência da sociologia empírica norte-americana, muito embora não separasse pesquisa e prática social. A sua geração não estava familiarizada com os aportes da Escola de Chicago. Se é verdade que Halbwachs tenha estado como professor convidado em Chicago e revelado ao leitor francês, em 1932, a existência dessa Primeira Escola e de seus trabalhos sobre a cidade,<sup>34</sup> vale lembrar que essa Escola foi pouco levada em consideração pelos pioneiros da sociologia urbana na França. Chombart de Lauwe (1952), apesar de realizar um mapa de Paris em zonas concêntricas, não faz senão uma rápida referência (op. cit.: 40-41) a *The City*. Chombart faz apenas algumas considerações sobre as áreas funcionais e de competição com os esquemas espaciais de Burgess e de Hoyt, mas afasta-se de maneira crítica das teses mais tardias de Quinn sobre a ecologia humana. Lebret, da mesma geração de Chombart de Lauwe, e seu conterrâneo, no seu *Manuel de l'enquêteur* (1952), faz algumas referências a pesquisas americanas, como as obras de Warner (1946) e dos Lynd (1929), e até mesmo de Thomas & Znaniecki (1918-1920), mas não cita Park (1925), ou sequer Whyte (1943), com respeito à pesquisa urbana, ao trabalho de campo e à observação participante. E, sobretudo, nenhum desses trabalhos foi lembrado no corpo do texto em que Lebret desenvolveu os seus conceitos metodológicos.<sup>35</sup>

33 Sobre a produção da Escola de Chicago em língua francesa, ver Valladares & Lima (2000).

34 Maurice Halbwachs escreveu em 1932 o artigo "*Chicago, expérience ethnique*", republicado em Grafmeyer & Joseph (1979). Sobre Halbwachs em Chicago, ver Topalov (2007).

35 Castells (1968) faz uma crítica a Escola de Chicago, sobretudo quanto aos *community studies*, para justificar sua abordagem marxista do urbano. Herpin (1973) é dos primeiros franceses a resgatar a Escola de Chicago. Mas a tradução em francês dos textos clássicos dos fundadores dessa Escola aparece pela primeira vez em Grafmeyer & Joseph (1979).

O exame dos métodos de pesquisa utilizados pela SAGMACS no Rio, assim como as formas de apresentação dos resultados, revelam claramente a marca de *Economie et Humanisme* e dos princípios metodológicos preconizados pela Escola de Chicago. Evidenciaremos aqui alguns dos princípios básicos que coincidem com propostas do *Economie et Humanisme*:

- c) a) importância atribuída à pesquisa empírica como principal forma de acesso à realidade que se deseja apreender.

Princípio básico encontrado tanto na ideia de cidade-laboratório de Robert Park – em que aparece a importância do estudo da realidade concreta para compreender os fenômenos locais e os da sociedade global – quanto nos quatro volumes do *Guide Pratique de l'Enquête Sociale*, de Lebet (1952, 1955). O volume III deste guia, consagrado especificamente à pesquisa urbana, apresenta os estudos empíricos como indispensáveis, sugerindo uma análise dos bairros junto à análise da própria cidade.

- d) b) a importância atribuída à observação na apreensão dos processos sociais

As duas correntes valorizam a utilização de estudos de caso, o recurso à observação sistemática, exaustiva, a elaboração de um diário de campo e o uso de entrevistas semidirigidas na coleta de dados.

Essa postura de pesquisa é sem dúvida a mesma adotada pelos sociólogos de Chicago, que nos legaram obras clássicas como *Hobo*, de Anderson (1923), *Jack-Roller*, de Shaw (1930), *Taxi-Dance Hall*, de Cressey (1932), introduzindo a observação participante, difundida a seguir por Whyte em *Street Corner Society* (1943) e Hughes (1996).

Lebet, em seu manual, consagra um capítulo inteiro à coleta de dados, chamando a atenção para a existência de uma psicologia do pesquisador. Para ele: “a pesquisa é um ofício que, como qualquer outro, é aprendido através da experiência” (LEBRET, 1952: 66). A propósito das entrevistas, ressalta que estas jamais deverão soar como interrogatório. As diversas técnicas de entrevista são também assinaladas (LEBRET, 1952: 97-98). Lebet sugere até mesmo que o pesquisador tenha um diário e marque um encontro semanal com o diretor da pesquisa para discutir o andamento de seu trabalho (LEBRET, 1952: 69);

e) c) a utilização simultânea de dados provenientes do trabalho de campo (a partir de uma observação de longa duração e de entrevistas semidirigidas) e de fontes secundárias disponíveis (recenseamentos, dados estatísticos variados).

Essa postura recusa a oposição entre qualitativo e quantitativo, além de afirmar o caráter heurístico das duas abordagens, propalando a combinação de dados e de práticas de pesquisa de origens diversas.

Nas representações mais correntes a tradição de Chicago remete, sobretudo, aos estudos qualitativos e aos *case studies*. Mas hoje fica evidente que os estudantes dessa universidade também foram iniciados nas abordagens quantitativas e não ignoravam os métodos dos *social surveys* (PLATT, 1996). Em Chicago, os estudantes eram “treinados para utilizar todos os métodos de investigação possíveis e não hesitavam em articulá-los com seu trabalho de campo” (CEFAÏ, 2000). Obras clássicas como o livro de Thomas & Znaniecki (1919-1921) sobre os camponeses poloneses fundamentaram suas análises em uma multiplicidade de fontes e combinaram diversos métodos, utilizando simultaneamente cartas, arquivos e uma autobiografia. As pesquisas de Shaw sobre a delinquência também mostram como várias abordagens podem se articular umas às outras. Apoiado em uma única história de vida, Shaw escreveu *The Jack Roller* (1930), conduzindo, ao mesmo tempo, um estudo baseado em estatísticas sobre a delinquência em diversas zonas de Chicago (SHAW & McKAY, 1942). O *Local Community Fact Book*, produzido pelo Departamento de Sociologia de Chicago, de consulta obrigatória antes de qualquer estudo, nada mais era do que a reunião, fartamente documentada, de informações estatísticas provenientes de diferentes agências governamentais ou municipais. Muitos autores chegaram até mesmo a articular análise ecológica, estatística descritiva e psicologia social (PLATT, 1996).

Lebret, por sua vez, insistia que toda pesquisa deveria ter, como ponto de partida, a busca de uma “visão global” baseada na observação direta e nas entrevistas (LEBRET, 1952: 14); mas também sublinhava que toda pesquisa carecia, em uma segunda etapa, de um procedimento estatístico, que compreendesse a classificação, a identificação dos tipos e das classes, a síntese dos perfis de tipos ou de classes (op. cit: 15-

21). Segundo ele, “é preciso distinguir a análise monográfica de um indivíduo, dada pela sua própria estrutura, e a análise estatística de uma população ou de uma subpopulação dada pela estrutura de um conjunto de indivíduos ou de vários conjuntos de indivíduos originários de um mesmo complexo” (op. cit.: 99);

d) a importância da representação gráfica: diagramas, quadros e mapas.

Em Chicago, a tradição de utilizar mapas havia sido herdada da prática inglesa de Booth e dos serviços sociais americanos (LECLERC, 1979). Ao lado da abordagem sociológica, a dimensão espacial era considerada como tendo um valor explicativo dos processos sociais. O exemplo paradigmático era a análise do crescimento e da expansão da cidade, proposta nos esquemas do crescimento da cidade e das áreas urbanas de Burgess. De fato, segundo este (BURGESS, 1925: 61),

tratava-se de descrever a expansão urbana em termos de extensão, sucessão e concentração; de determinar como a expansão perturba o metabolismo na medida em que a desorganização prevalece sobre a organização; e, finalmente, definir a mobilidade e propor concebê-la como uma medida ao mesmo tempo da expansão e do metabolismo, susceptível de expressão quantitativa precisa, de tal maneira que seja possível considerá-la, quase no sentido literal, como o pulso da aglomeração.

Esses diferentes procedimentos poderiam e deveriam ser representados graficamente.

Por sua vez, o *Économie et Humanisme* também preconizava o uso da representação cartográfica, mas sobretudo como técnica para propor uma síntese melhor dos dados e meio para tornar a mensagem mais explícita ao destinatário. Mapas, diagramas por setores circulares e gráficos cartesianos ou polares – técnicas que sem dúvida levavam ao passado de Lebreton como engenheiro – constituíram uma das marcas mais fortes do seu trabalho. No *Manuel de l'Enquêteur* (LEBRET, 1952: 15-51), muitas passagens, até mesmo capítulos inteiros, destacam a importância e utilidade da representação gráfica:

A maior parte dos quadros estatísticos pode ser representada por um ou vários gráficos. Em si mesmo, um número não expressa grande coisa. Sua transcrição gráfica (...), permite compará-lo apenas com um golpe de vista a todos os outros, e em certos casos seguir a evolução de um fenômeno ou comparar várias evoluções. O número é sempre estático, o gráfico traduz facilmente o dinamismo (op. cit.: 22).

e) o interesse pelas pesquisas orientadas para a ação social.

Em Chicago, na própria concepção da Universidade, já estava presente a ideia de uma pesquisa engajada, posição que o Departamento de Sociologia, tendo como figura de proa Robert Park, colocou em prática (BULMER, 1986). Algumas pesquisas eram financiadas por instituições públicas: o Institute for Juvenile Research, por exemplo, que encomendou um estudo sobre as zonas de delinquência, e obteve como produto da pesquisa um mapa da repartição dos delitos e crimes em Chicago (SHAW & MC KAY, 1942); o Local Community Research Committee, que financiou vários estudos, refletia muito bem o espírito de reforma social reinante na Universidade de Chicago, onde se acreditava que qualquer estudo ou pesquisa levaria necessariamente a resultados capazes de informar a ação social (PLATT, 1996).

De maneira bastante similar, Lebret, no *Manuel de l'Enquêteur* (1952: 12), valoriza "o olhar sintético que segue a análise e permite a intervenção". Lebret não concebia uma análise que não tivesse um objetivo operacional, daí, aliás, o seu grande sucesso junto aos planejadores e administradores latino-americanos que valorizavam a pesquisa aplicada. Sua definição dos destinatários de seus guias não mostra qualquer ambiguidade:

Os dois guias de pesquisa rural e de pesquisa urbana são destinados em primeiro lugar a todos aqueles que têm necessidade de ver claro para intervir política, sindical, social e culturalmente na vida das comunidades territoriais de base, bairros, municípios, cantões, circunscrições e Estados (LEBRET, op. cit.: 2).



Lebret era mais pragmático do que acadêmico. Antes de mais nada, não era um universitário clássico, mas um homem voltado para o planejamento e para a ação, um militante.

Assim como em Chicago do início do século XX, também no caso do *Economie et Humanisme*, o ideal de uma reforma social e de uma prática militante da sociologia eram comuns e alimentavam a atividade de pesquisa. Nas duas situações podemos ressaltar, por exemplo, o importante lugar ocupado pelos assistentes sociais nas equipes de pesquisa, seja em Chicago na França, São Paulo ou Rio de Janeiro.

f) o lugar central ocupado pelo bairro nas pesquisas e a relação necessária entre bairro e intervenção social.

O bairro, *neighborhood*, sempre foi considerado pela Escola de Chicago como a unidade de base, o ponto de partida de qualquer investigação. Os sociólogos americanos justificavam essa posição através da visão do bairro como *community*, unidade de base da vida social, e da perspectiva metodológica segundo a qual “cada elemento particular acrescentado ao mosaico contribui para nos tornar mais compreensível o conjunto do quadro” (BECKER, 1966: VII). A análise do espaço microssociológico é fundamental para compreender o espaço macrossociológico. Whyte, em *Street Corner Society* (1943), havia demonstrado com clareza como um estudo focalizado em uma unidade territorial limitada é capaz de dar conta de processos mais gerais da organização social, não necessariamente perceptíveis quando a observação é realizada em uma unidade geográfica mais ampla.

Da mesma forma, para os pesquisadores do *Economie et Humanisme*, que haviam feito estudos urbanos na França durante os anos 1940 e 1950, o bairro (*quartier*) permitia repensar a cidade (LOEW, 1945). Convinha examinar os bairros da cidade, para neles perceber as injustiças ligadas ao tamanho das moradias e a mobilidade entre os bairros (ASTIER & LAÉ, 1991: 85). Para os franceses, o bairro era concebido em primeiro lugar como uma “comunidade”, ainda que sua concepção de comunidade diferisse da concepção dos sociólogos americanos da Escola de Chicago. Para os pesquisadores do *Economie et Humanisme*, o bairro, lugar de vida, por oposição ao lugar de trabalho (a fábrica), transforma-se em

uma espécie de “comunidade ideal”, que convém preservar; pois se é verdade que as famílias, células de base, são as melhores garantias do laço social e da solidariedade, elas estão ameaçadas pela modernização; e por isto mesmo, é sobre o espaço dessa comunidade que é preciso intervir para garantir o desenvolvimento de uma sociedade harmoniosa. A solidariedade é a base do laço social.

A comunidade possui uma função interna e externa. Concebida para inserir e proteger os indivíduos entre si, ela aparece também como uma forma intermediária de representação coletiva, ao mesmo título que as corporações profissionais e sindicais (ASTIER & LAÉ, 1991: 94).

No entanto, se constatamos que existe uma convicção comum quanto à importância de estudar primeiramente as pequenas unidades, podemos perceber leituras diferentes da realidade social dessas unidades urbanas. Para o *Economie et Humanisme*, a construção da identidade social é pensada a partir da situação de classe, daí a importância da referência à fábrica; e a intervenção social é percebida como pano de fundo da ação sindical, o movimento operário. Já para a Escola de Chicago, os elementos integradores da comunidade local correspondem a elementos culturais: etnicidade e origem nacional.

g) a valorização de uma abordagem multidisciplinar dos fenômenos sociais e o reconhecimento da complementaridade entre disciplinas.

O Departamento de Sociologia de Chicago representou, até os anos 1940, uma exceção dentro do contexto americano, na medida em que recusava qualquer monopólio disciplinar na análise dos fenômenos sociais. A sociologia reivindicava a tradição do pragmatismo filosófico de Dewey e Mead. Além disso, a utilização da biologia e da psicologia social também havia sido frequente nos estudos empíricos realizados na sequência dos trabalhos de Thomas (BULMER, 1986: 29). O Departamento de Sociologia, que até 1929 também compreendia a Antropologia, valorizava o passado de Park como jornalista,<sup>36</sup> mas também a contribuição do trabalho social de Palmer. O uso da estatística

---

36 Grafmeyer & Joseph (1979) insistem sobre a experiência profissional de Park como jornalista, sustentando não ter havido na passagem do jornalismo à sociologia qualquer ruptura epistemológica.

e da cartografia devido a Burgess e Ogburn foi igualmente encorajado. Essa ausência de fronteiras rígidas entre as disciplinas (BULMER, op. cit.: 38) resultava da política de contatos e trocas de Park e Burgess com os membros dos outros departamentos de Ciências Sociais da Universidade. As diferentes pesquisas realizadas por intermédio do *Local Community Research Committée* testemunhavam essa tendência multidisciplinar (BULMER, op. cit.: 125).

Lebret, sem dúvida em virtude de sua formação como engenheiro naval, era igualmente partidário de não tornar a pesquisa social tributária de uma única disciplina. Convertido ao mesmo tempo à economia e à sociologia, soube apelar para diferentes métodos antes de desenvolver o seu próprio. Autodidata, foi a partir da prática de vinte anos de pesquisas sociológicas e econômicas que chegou a sintetizar aquilo que reconheceu como um trabalho de equipe em uma concepção metodológica unificada. Conforme ressalta o sumário bibliográfico, anexo nº 6 do *Manuel de l'Enquêteur*, Lebret (1952: 121-125) indica as obras francesas ou estrangeiras úteis para a formação de pesquisadores ou coordenadores de pesquisa. No que diz respeito aos guias de pesquisa, Lebret remete a Bardet, Bettelheim, Chombart de Lauwe e Deffontaines; para as análises estatísticas e demográficas, aos manuais do INSEE e a Sauvy; em sociologia geral, quase todas as referências remetem a autores americanos, dentre os quais Merton. Recomenda a leitura de *L'Année Sociologique* e dos *Cahiers Internationaux de Sociologie*. Outras referências, como Le Play e seus seguidores, são também assinaladas. A geografia humana é uma outra disciplina amplamente solicitada por Lebret, que recomenda a leitura de Vidal de la Blache, Max Sorre, Pierre George, Jean-François Gravier.

Até aqui, examinamos os pontos comuns às abordagens da Escola de Chicago e do movimento *Economie et Humanisme*. O estudo da SAGMACS realizado nas favelas do Rio de Janeiro foi, na verdade, a oportunidade do encontro explícito das duas perspectivas. O testemunho que nos foi dado por José Arthur Rios não deixa sobre isto a menor ambiguidade:

Minha metodologia foi construída no cruzamento do *Economie et Humanisme*, ou seja, da metodologia analítica e monográfica de

Lebret, ele mesmo inspirado em Le Play, com a Escola de Chicago. Eu fiz mapas das favelas, buscando definir as suas 'zonas internas'. Sem dúvida alguma sob a influência da ecologia humana da Escola de Chicago. Eu sou uma encruzilhada.<sup>37</sup>

Com efeito, esse hibridismo já existia na tradição das Ciências Sociais no Brasil. A sociologia e a antropologia brasileiras, desde os inícios de seu desenvolvimento universitário durante os anos 1930-1940, valorizaram a sua dupla filiação, herdeiras ao mesmo tempo das sociologias e antropologias francesas e americanas.<sup>38</sup>

O vestígio explícito desse caráter híbrido aparece na própria temática da pesquisa: alguns assuntos estão claramente ligados à abordagem típica do *Economie et Humanisme*, como a moradia, a família, a solidariedade, a escola ou a religião; enquanto temas como a delinquência e os processos políticos (demagogia etc.) foram priorizados pela Escola de Chicago.

## **A recepção e as consequências acadêmicas do estudo da SAGMACS**

O relatório da SAGMACS teve uma repercussão imediata sobre a opinião pública e os debates políticos sobre a favela nos anos 1960. Teve também alguns efeitos importantes sobre o mundo acadêmico, que abordaremos de maneira breve.

Nos vinte anos que se seguiram a sua publicação, o trabalho foi bastante citado, mas a partir dos anos 1980 foi sendo pouco a pouco esquecido.<sup>39</sup> Muito contribuiu ser a obra de difícil acesso: nunca foi publicada em livro, estando ausente das bibliotecas universitárias.

Pode-se, no entanto, defender a hipótese de "Aspectos Humanos da Favela Carioca" ter desempenhado o papel de verdadeira agenda de

37 Entrevista com José Arthur Rios. Lembremos que este fez mestrado numa universidade americana, tendo passado posteriormente algum tempo no centro de estudos dos dominicanos em La Tourette.

38 Os dois volumes da história das ciências sociais no Brasil, dirigidos por Miceli (1989; 1995), assim como o livro de Martinière (1982) detalham, em suas análises, a influência francesa. Quanto à influência americana sobre as ciências sociais no Brasil, ver o estudo de Massi (1989) e do projeto UNESCO de Chor Maio (1997).

39 Na obra recente e que marca os 100 anos da existência das favelas – *Um século de favela* (ZALUAR & ALVITO, 1998) – a pesquisa não foi sequer citada na bibliografia!

pesquisa sobre as favelas do Rio. Uma analogia com a agenda de pesquisa apresentada em 1925 no *The City: suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment* pode ser feita. Muito embora o texto fundador de Robert Park tenha sido escrito em um contexto universitário privilegiado,<sup>40</sup> e como um guia para definir os temas e as questões a serem abordados nas pesquisas futuras, o estudo da SAGMACS pode ser visto *a posteriori* como tendo tido um papel de agenda de pesquisa de várias gerações de pesquisadores, que acabaram privilegiando as mesmas temáticas ou temas semelhantes.

Os diferentes temas abordados pela SAGMACS na análise do desenvolvimento das favelas serão, com efeito, sistematicamente reencontrados nos trabalhos posteriores: a relação com o processo de urbanização do país; a relação com o processo histórico do desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro; os avatares do mercado e das políticas de habitação. Da mesma forma, os temas destacados para a análise da realidade social das favelas serão todos retomados de maneira continuada até os dias de hoje: o perfil sociodemográfico da população local; a vida cotidiana na favela; o papel da vizinhança; a vida religiosa; a medicina popular; a escola na favela; a delinquência e a criminalidade.

Finalmente, o procedimento metodológico que combina a análise dos dados estatísticos disponíveis, a observação e o estudo de caso foi um modelo amplamente seguido. Com efeito, “Aspectos Humanos da Favela Carioca” foi o primeiro estudo a realizar uma comparação dos dados dos recenseamentos sobre as favelas e sua população com os dados sobre os outros habitantes e bairros da cidade do Rio de Janeiro. Foi também o primeiro trabalho a combinar tal análise estatística com estudos de caso e trabalho de campo de algumas favelas.

Como dissemos, o estudo da SAGMACS abriu caminhos para temas e novos métodos no estudo da favela carioca. Seu relatório descreveu e analisou as favelas como realidades heterogêneas abrigoando uma população igualmente heterogênea. O relatório insiste quanto à origem diferente de cada uma das favelas estudadas, assim como a importância

---

40 As condições excepcionais, específicas da universidade de Chicago nas primeiras décadas do século XX, são enfatizadas por todos os autores que estudaram a origem desta Escola (BULMER, 1986; CHAPOULIE, 2001).

das diferenciações internas, um verdadeiro “zoneamento” que, uma vez identificado, permitiria pensar as diferenças sociais e espaciais no interior das favelas. Os autores que publicaram em seguida, tais como Leeds (1969), Medina (1964; 1969) e Parisse (1969; 1970), desenvolvem essa temática da diversidade.

É preciso assinalar que a visão das favelas mostrada pelo relatório SAGMACS vai de encontro aos mitos que o primeiro recenseamento (o recenseamento geral de 1950 do IBGE) já havia questionado. A favela apresentada nessa pesquisa não constitui um mundo à parte, seus habitantes são pobres como outros pobres, eles mesmos vítimas do clientelismo político. O morador da favela se encontra em uma situação política semelhante à de outras áreas urbanas do país, e não deve ser considerado como tendo um tipo de comportamento político particular (SAGMACS, 1960, vol. 2: 35).

A notoriedade obtida por Arthur Rios graças ao estudo da SAGMACS foi grande.<sup>41</sup> A seguir, ele publicou vários artigos e capítulos em livros internacionais<sup>42</sup> e se tornou “o professor das favelas”, ou seja, aquela pessoa que todos os pesquisadores dos anos 1960 interessados pela pobreza no Rio de Janeiro deveriam consultar. A sede da SAGMACS do Rio foi, até o final dos anos 1960, uma passagem obrigatória para os pesquisadores estrangeiros vindos ao Brasil para estudar a favela. Passaram por ali Anthony Leeds, Lucien Parisse e Janice Perlman, para citar apenas alguns. Com a passagem do tempo e a morte do Padre Lebre, a SAGMACS acabou desaparecendo, substituída por um novo escritório de planejamento, o SPLAN, que por sua vez também desapareceu. Com o passar dos anos, Arthur Rios, que se havia tornado professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), aposentou-se. Mas foi ele quem redigiu o verbete “favela” no *Dicionário das Ciências Sociais* publicado em 1987, pela Fundação Getúlio Vargas, num sinal de reconhecimento pela sua experiência e discernimento na questão das favelas.

---

41 Não discutiremos aqui o papel político-administrativo de José Arthur Rios após a realização da pesquisa.

42 Dentre seus capítulos em livros, ver suas publicações em inglês: Rios (1971) e Rios (1972).

## Referências bibliográficas

- AMANN, Safira (1977). *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- ANDERSON, Nels (1923). *The Hobo. The sociology of the homeless man*. Chicago: The University of Chicago Press.
- ARAGÃO, Maria Luiza Muniz de (1949). Favela – vivem ou vegetam as 1.111 famílias da Barreira do Vasco? *Serviço Social*, nº 54, p. 65-75.
- ASTIER, Isabelle & LAÉ, Jean François (1991). La notion de communauté dans les enquêtes sociales sur l’habitat en France. *Geneses*, n. 5, Sept., p. 81-106.
- BECKER, Howard (1966). Introduction. In: SHAW, Clifford. *The Jack Roller: A delinquent boy’s own story: with a new introduction by Howard S. Becker*. London: The University of Chicago Press, p. V-VIII.
- BULMER, Martin (1986). *The Chicago School of Sociology: institutionalization, diversity and the rise of sociological research*. Chicago: The University of Chicago Press.
- BURGESS, Ernest (1925). The growth of a city: an introduction to a research project. In: PARK, Robert; BURGESS, Ernest; MCKENZIE, Roderick. *The City*. Chicago: The University of Chicago Press.
- CASTELLS, Manuel (1972). *La Question Urbaine*. Paris: Maspéro.
- CEFAÏ, Daniel (2000). Combining methods in field studies: a few things we learn from Chicago sociology. In: BLASIUS, Jorge (ed.). *Social science methodology in the new millennium*. Koln: CD-ROM.
- CHAPOULIE, Jean-Michel (2001). *La tradition sociologique de Chicago, 1892-1961*. Paris: Seuil.
- CHOMBART DE LAUWE, Paul Henri (1952). *Paris et l’agglomération parisienne*. Paris: PUF.
- CHOR MAIO, Marcos (1997). *A história do Projeto UNESCO: estudos raciais e ciências sociais no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- CORREA, Marisa (1987). *História da antropologia no Brasil (1930-1960)*. Testemunhos: Emilio Willems e Donald Pierson. Campinas: UNICAMP.
- CRESSEY, Paul (1932). *The Taxi-Dance Hall. A sociological study in commercialized recreation and city life*. Chicago: The University of Chicago Press.
- FINE, Gary Alan (org.) (1995). *A second Chicago School? The development*

*of a postwar American Sociology*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (orgs.) (2002). *Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca*. Rio de Janeiro: Folha Seca.

FREIRE, Américo & OLIVEIRA, Lúcia Lippi (orgs.) (2008). *Novas Memórias do Urbanismo Carioca*. Rio de Janeiro: editora FGV.

GARREAU, Lydie (1997). *L. J. Lebre, un homme traqué (1897-1976)*. Villeurbanne, Bruxelles: Golias.

GONÇALVES, Rafael Soares; SIMÕES, Soraya Silveira; FREIRE, Leticia de Luna (2010). La contribución de la Iglesia Católica en la transformación de la vivienda popular en un problema público, en Francia y en Brasil. *Cuadernos de Antropología Social*, v. 31, p. 97-120.

GRAFMEYER, Yves & JOSEPH, Isaac (orgs.) (1979). *L'Ecole de Chicago; naissance de l'écologie urbaine*. Paris: Editions du Champ Urbain.

GUIMARÃES, Alberto Passos (1953). As favelas do Distrito Federal. *Revista Brasileira de Estatística*, v. 14, n. 55, p. 250-278, jul./set..

HALBWACHS, Maurice (1932). Chicago, expérience ethnique. *Annales d'histoire économique et sociale*. (Republicado em Grafmeyer & Joseph, op. cit., p. 279-327).

HERPIN, Nicolas (1973). *Les sociologues américains et le siècle*. Paris: PUF.

HOUÉE, Paul (1997). *Un éveilléur d'humanité: Louis-Joseph Lebre*. Paris: Editions de l'Atelier/Editions Ouvrières.

HUGHES, Everett C. (1996). *Le regard sociologique. Essais choisis*. Paris: École des Hautes Études en Science Sociales.

LEBRET, Louis-Joseph (1947). *Introduction Générale à l'Economie Humaine*. São Paulo: ELSP, 4 volumes. (Curso datilografado, ministrado de abril a junho na Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo).

\_\_\_\_\_ (1951). Sondagem preliminar a um estudo sobre a habitação em São Paulo. *Revista do Arquivo*, ano CXXXIX, p. 7-52. (Republicado em *Espaço e Debates*, n. 24-25, jan./jul. 2004).

\_\_\_\_\_ (1952). *Manuel de l'enquêteur*, v. 1. Paris: PUF.

LEBRET, Louis-Joseph et alii (1955). *L'enquête urbaine: l'analyse du quartier et de la ville*. Paris: PUF.

LECLERC, Gérard (1979). *L'observation de l'homme: une histoire des enquêtes sociales*. Paris: Seuil.



LEEDS, Anthony (1969). The significant variables determining the character of squatter settlements. *America Latina*, v. 12, n. 3, p. 44-86, jul./set.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth (1978). *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.

LEME, Cristina (2004). A pesquisa pioneira de Lebrecht sobre as condições de habitação em São Paulo. Apresentação à Sondagem preliminar a um estudo sobre habitação em São Paulo – Fragmentos. *Espaço e Debates*, n. 24-25, p. 110-113, jan./jul.

LIMA, Nísia Trindade (1989). *O movimento de favelas no Rio de Janeiro: políticas do estado e lutas sociais (1954-1973)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ.

LOEW, Jacques (1945). *Enquête sur les dockers de Marseille (1941-1943)*. Paris: Economie et Humanisme.

LYND, Robert; LYND, Helen (1929). *Middletown: a study in modern American culture*. New York: Hartcourt Brace.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (1967). A Política na Favela. *Cadernos Brasileiros*, 9(3), p. 35-47, maio-junho.

MARTINIÈRE, Guy (1982). *Aspects de la coopération franco-Brésilienne*. Paris: MSH.

MASSI, Fernanda (1989). Franceses e norte-americanos nas ciências sociais brasileiras 1930-1960. In: MICELI, Sérgio (org.). *História das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, IDESP, p. 410-459.

MEDINA, Carlos Alberto de (1964). *A favela e o demagogo*. São Paulo: Martins.

\_\_\_\_\_ (1969). A favela como uma estrutura atomística. Elementos descritivos e constitutivos. *America Latina*, v. 12, n. 3, p. 112-136, jul./set.

MICELI, Sérgio (org.) (1989). *História das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, IDESP.

\_\_\_\_\_ (1995). *História das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Sumaré, v. 2.

OLIVEIRA, Lucia Lippi (1995). As ciências sociais no Rio de Janeiro. In: MICELI, Sérgio (org.). *História das ciências sociais no Brasil*. São Paulo: Sumaré, v.2, p.233-307.

PARISSE, Lucien (1970) *Favelas de l'agglomération de Rio de Janeiro: leur*

*place sans le processus d'urbanisation*. Thèse de III ème cycle, Université de Strasbourg.

\_\_\_\_\_ (1969). *Favelas do Rio de Janeiro – evolução, sentido*. Caderno do CENPHA n° 5, Rio de Janeiro: CENPHA.

PARK, Robert E. (1925). *The City. Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*. In: PARK, Robert; BURGESS, Ernest; McKENZIE, Roderick. *The City*. Chicago: The University of Chicago Press.

PELLETIER, Denis (1996). *Economie et Humanisme: de l'utopie communautaire au combat pour Le Tiers Monde 1941-1966*. Paris: CERF.

PERLMAN Janice (1977). *O Mito da Marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PLATT, Jennifer (1996). *A history of sociological research methods in America 1920-1960*. Cambridge: Cambridge University Press.

PONTUAL, Virginia (2001). *Uma cidade e dois prefeitos: narrativas do Recife das décadas de 1930 e 1950*. Recife: Editora Universitária.

QUOIST, Michel (1952). *La ville et l'homme*. Paris: Economie et Humanisme.

RIOS, José Arthur (s.d.). *Lebret: uma reflexão inatual*.

\_\_\_\_\_ (1971). *The Growth of Cities and Urban Development*. In: SAUNDERS, John (org.). *Modern Brazil: New Patterns and Development*. Gainesville: University of Florida Press.

\_\_\_\_\_ (1972). *Rio de Janeiro*. In: ROBSON & DE REGAN (orgs.). *Great cities of the world: Their government, politics and planning*. Beverly Hills: Sage Publications.

SAGMACS (1960). *Aspectos Humanos da Favela Carioca. O Estado de São Paulo*, suplemento especial 13 de abril (40 p.) e 15 de abril (48 p.).

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos (1981). *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

SHAW, Clifford R. (1930). *The Jack-roller. A delinquent boys' own story*. Chicago: The University of Chicago Press.

SHAW, Clifford; MC KAY, Henry (1941). *Juvenile delinquency in urban areas*. Chicago: The University of Chicago Press.

SILVA, Maria Laís Pereira da (2000). *A Batalha do Rio: combatentes e combatidos nas favelas cariocas 1947-1948. Anais do 6º seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Natal, PPGAU/UFRN, out.

SIMÕES, Soraya Silveira (2008). *Cruzada São Sebastião do Leblon: uma etnografia da moradia e do cotidiano dos habitantes de um conjunto habitacional na Zona Sul do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado em Antropologia. Niterói: Universidade Federal Fluminense, PPGA.

\_\_\_\_ (2010). *Histoire et ethnographie d'une cité de Rio: la Cruzada São Sebastião*. Paris: Karthala.

SLOB, Bart (2002). *Do barraco para o apartamento: a "humanização" e a "urbanização" de uma favela situada em um bairro nobre do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Vakgroep Talen en Culturen van Latijns-America, Universiteit Leiden.

THOMAS, William & ZNANIECKI, Florian (1919-1921). *The Polish Peasant in Europe and America*. New York: Dover Publications

TOPALOV, Christian (2007). La ville, lieu de l'assimilation sociale? In: JAISON, Marie; BAUDELLOT, Christian. *Maurice Halbwachs, un sociologue retrouvé*. Paris: Editions Rue d'Ulm, p. 87-101.

VALLA, Victor et alii (1986). *Educação e Favela: políticas para as favelas do Rio de Janeiro 1940-1980*. Petrópolis: Vozes.

VALLADARES, Licia do Prado (1978). *Passa-se uma casa: análise do programa de remoções de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

\_\_\_\_ (2000). A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n° 44, p. 5-34, out.

\_\_\_\_ (2005). *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

\_\_\_\_ (org.) (2005b). *A Escola de Chicago: impacto de uma tradição no Brasil e na França*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

VALLADARES, Licia do Prado; LIMA, Roberto Kant de (2000). A Escola de Chicago: entrevista com Isaac Joseph. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n° 49, p. 3-13, 1° semestre.

VIDAL, Dominique (1996). Concevoir la communauté. L'efficacité d'une catégorie socio-spatiale au Brésil. In: MONNET, Jerome (org.). *Espace, temps et pouvoir dans le nouveau monde*. Paris: Anthropos, p. 213-233.

VILA NOVA, Sebastião (1998). *Donald Pierson e a Escola de Chicago na sociologia brasileira: entre humanistas e messiânicos*. Lisboa: Vega.

WARNER, W. Lloyd (1946). *The social life of a modern community*. New

Haven and London: Yale University Press.

WHITAKER FERREIRA, Francisco (1997). Dans le sillage de Lebreton au Brésil. In: HOUÉE, Paul (org.). *Un éveilléur d'humanité*. Paris: L'Atelier/ Les Editions Ouvrières, p. 134-148.

WHYTE, William Foote (1943). *Street Corner Society; the social structure of an Italian slum*. Chicago: The University of Chicago Press.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.) (1998). *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV.



# Os urbanistas e seu debate: reflexões sobre “Aspectos Humanos da Favela Carioca”

*Maria Laís Pereira da Silva*

## **Introdução**

A oportuna e importante comemoração dos 50 anos do estudo da SAGMACS permite, mais uma vez, uma releitura desse trabalho até hoje insuperável na riqueza e nos aportes que trouxe para o estudo das favelas cariocas. Na minha geração, especialmente entre os cientistas sociais ligados ao estudo da cidade e de suas favelas, quem não trabalhou nessa pesquisa, conheceu ou ouviu falar do estudo e de seus autores. Debruçar-se novamente sobre os escritos da SAGMACS traz uma releitura emocionante porque sempre se descobrem novos ângulos, novos vieses. Perdi a conta, aliás, das vezes que reli a pesquisa, porque esta parece inesgotável nos aspectos e nos caminhos que pode nos apontar com relação às favelas, ao Rio de Janeiro, ao urbanismo, ao planejamento urbano, às metodologias de pesquisa, enfim, a infindáveis campos.<sup>1</sup>

Na atual releitura, o trabalho trouxe de volta um de seus autores, o arquiteto e urbanista Hélio Modesto,<sup>2</sup> que elaborou a terceira parte do estudo, intitulado “A Urbanização do Distrito Federal e sua Repercussão

---

1 Vários autores já assinalaram a importância e as inovações (inclusive metodológicas) trazidas pelos estudos da SAGMACS. Cito em especial Lamparelli (1994), Valla (1986) e Valladares (2005), entre outros.

2 O arquiteto e urbanista Hélio Modesto (3/6/1921-30/04/1980) nasceu no Rio de Janeiro, formou-se pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade do Brasil. Coordenou inúmeros planos urbanos, e participou, além da SAGMACS, da Comissão de Planejamento do Aterro do Flamengo, do Plano Doxiadis, além de outros trabalhos como arquiteto.

sobre o Problema da Favela”.<sup>3</sup> Cabe observar que esse trabalho único insere-se, por sua vez, num período extremamente importante tanto no que se refere ao momento de expansão da cidade do Rio de Janeiro e os debates sobre a “situação urbana”, quanto em relação à realidade dos núcleos favelados e à representação que deles fazem diferentes segmentos da sociedade. Assim, a hipótese que perpassa este artigo é a de que a riqueza dos “Aspectos Humanos da Favela Carioca” repousa também numa formulação de certa forma pioneira, na medida em que desenvolve premissas e recomendações no campo do urbanismo e do desenvolvimento urbano que somente após décadas foram incorporadas como importantes princípios de um urbanismo e gestão mais contemporâneos. Estes aspectos, que foram discutidos em torno da questão das favelas, constituem de fato um importante eixo inovador e que até hoje, dado à (ainda) extrema estigmatização simplificadora sobre as favelas, são importantes de serem reavivados. Há que se fazer, entretanto, algumas indicações e considerações sobre o contexto da cidade e das favelas, nos anos em que foi desenvolvida a pesquisa. Na verdade, são nos anos antecedentes à sua publicação, em 1960, que se dão significativos processos que, de um lado, estruturam a metropolização da cidade, e, de outro, lançam a questão habitacional (as favelas) como um dos grandes eixos estruturadores dos debates de urbanistas e sociólogos, entre outros. No caso dos urbanistas, o crescimento e expansão da cidade vai se ancorar na necessidade da ordem e do planejamento que inclui, invariavelmente, a extinção ou melhoria das favelas. Isto no bojo de crescentes debates políticos e institucionais, em que o futuro da cidade é discutido frente à iminente inauguração da nova capital, em construção. Este é o teor do primeiro capítulo. No item seguinte, sublinho as premissas e recomendações – no caso do urbanista Hélio Modesto – sobre a questão das favelas relacionadas à cidade, acentuando o que me pareceu mais significativo frente aos debates existentes à época. No capítulo seguinte, lanço algumas ideias referentes à continuidade (ou não) na linha traçada no estudo da SAGMACS, tendo em vista as

---

3 Trata-se da terceira parte do segundo tabloide do jornal *O Estado de S. Paulo*, publicado no dia 15 de abril de 1960.

mudanças radicais no contexto do (então) Estado da Guanabara, no início dos anos de 1960, até se estruturar o segundo plano diretor do Rio de Janeiro, o Plano Doxiadis. Finalmente, discuto alguns significados frente aos debates do urbanismo.

## **Pensando nos anos antecedentes a 1960. Um contexto em transformação e transformador**

Alguns aspectos são importantes como pano de fundo para se situar o estudo sobre favelas da SAGMACS no que se refere ao campo do urbanismo e da urbanização.

Uma primeira constatação é o lastro histórico do estigma da favela, que chega aos anos 1960 com algumas diferenciações em relação ao princípio do século.<sup>4</sup> Esta representação estigmatizada que se apresentava com algumas “brechas” no início do século (ABREU, 1994)<sup>5</sup> vinha tendendo a uma crescente consolidação no sentido de uma visão “monolítica” da favela, por parte de setores da mídia e autoridades e política em geral. Uma concepção que será, de um lado, associada à origem rural, ou interioriana dos moradores migrantes, que desemboca na consideração do favelado como “incivilizado” frente ao mundo urbano, e que se desenvolveu, conforme a visão de Licia Valladares, como parte do “mito de origem da favela” (VALLADARES, 2005).

Por outro lado, um aspecto crescente das representações refere-se à questão da terra. Na década de 1950 começam a aparecer com maior frequência notícias, reportagens e artigos sobre o avanço da pressão imobiliária no “sertão carioca”<sup>6</sup> e a resistência de posseiros à ação de loteadores e empresas – grileiras ou não –, especialmente mais para o final da década.<sup>7</sup> Nesse período, nos limites das fronteiras urbanas da

4 Aos epítetos de “cancro”, “chaga” etc, cada vez mais se estabelece a ideia da “invasão” (SILVA, 2005) e dos “não trabalhadores” (os que não possuem carteira de trabalho).

5 Maurício de Abreu assinala certa dualidade nas representações dos favelados, em especial nos anos 1920, quando a favela é associada, de um lado, à moradia do pobre, inclusive trabalhador (nem sempre “malandro”) e, de outro lado, é valorizada pelos modernistas como o lugar da verdadeira brasilidade e da cultura popular, aparecendo retratada em obras de arte, o samba etc.

6 Vide especialmente reportagens do *Diário de Notícias* a partir de 06/03/1955.

7 Há uma intensificação de registros sobre esses aspectos no *Diário de Notícias* em junho, outubro e dezembro de 1959.



metrópole, a terra, na sua interface rural e urbana, surge como questão principal. Este aspecto também se tornou importante para entender os significados que a favela assumiu nesses anos, na medida em que estava também submetida enquanto “invasora” às pressões e despejos (ou tentativas de).<sup>8</sup> De fato, nesse período, apesar de certa “liberalidade” dos governos, há o registro constante da pressão para despejos de favelas inteiras, ou de tentativas com ação violenta da polícia.<sup>9</sup>

Sendo assim, registra-se um importante aumento da discussão sobre a questão fundiária das favelas tanto na esfera do poder público, quanto na esfera dos moradores favelados, e a consolidação, neste quadro, da favela como a “invasão”. Esses intensos debates e ações implicarão, na segunda metade dos anos 1950, importantes ações que vieram a se somar às bases que atualmente definem a questão fundiária das favelas.

Nesse período, a favela tem alta visibilidade ideológica e também física, integrada ao processo de expansão metropolitana da cidade, em grande parte produto da acelerada migração. De fato, é na década de 1950 que os fluxos migratórios para a cidade do Rio e sua área metropolitana aumentaram. A população da cidade, entre 1950 e 1960, cresceu em 39,11%, com uma taxa média anual de 3,30%. O censo de 1960 apontou 1.291.670 migrantes com menos de dez anos de residência na cidade, ou seja, 53% de toda a população migrante que se encontrava na área metropolitana nesse ano (PARISSE, 1969; ABREU, 1987). A metade dos que chegaram na década de 1950 (625.865 migrantes) dirigiu-se especialmente para os municípios fluminenses

---

8 Na verdade, este era o quadro geral na cidade, que possuía, em 1950, cerca de 60% dos imóveis residenciais, alugados (IBGE, 1950). Na primeira metade da década, houve uma onda de despejos fartamente veiculada pela imprensa. Entre 1950 e 1954, as ações de despejo aumentaram em cerca de 48%, passando de 6.028 ações para 9.302, sendo o motivo principal a “falta de pagamento”. Caracteriza-se neste período o Rio como uma “cidade dos inquilinos” (COELHO, 1996: 123).

9 No início da década, o despejo do morro da Coroa teve grande repercussão pela violência da polícia, que agrediu a população que tentava resistir a uma sentença de reintegração de posse da área. Na câmara, Breno da Silveira protestou contra a sentença judicial e a atuação da polícia, além de apresentar um projeto de lei para desapropriar as terras em questão (*DIÁRIO DE NOTÍCIAS*, 11 e 12 de julho de 1950).

Outros casos de grande divulgação na mídia envolvendo população numerosa foram os do morro da Coroa, do morro da liberdade (*DN*, 14 de outubro de 1950), o leilão do morro do Salgueiro e as tentativas em relação aos morros do Borel, São João, União, entre tantos outros. Todos entre os anos 1950 e 1960 (SILVA, 2005).

da Baixada ou para os bairros cariocas fronteiriços (ABREU, 1987: 118). Essa população tinha origem no próprio Estado do Rio, e nos Estados vizinhos (especialmente Minas Gerais e Espírito Santo), e, de forma crescente, nos Estados do Nordeste, que desde o fim da década de 1940 contavam com uma nova via de acesso direto ao Sudeste pela estrada Rio-Bahia (SILVA, 2005).

Concentrada nas favelas, o censo do IBGE de 1960 já acusava cerca de 10,22% da população de moradores em 147 favelas, com altos incrementos tanto na Zona Sul quanto na Zona Norte da cidade.<sup>10</sup> Assim, a questão habitacional, catapultada nacionalmente como a “questão das favelas”, era um fato palpável/físico no Rio de Janeiro. Por outro lado, o reconhecimento “oficial” como problema urbano, que já se manifestara desde a década anterior, e que suscitou os primeiros levantamentos mais específicos sobre as favelas (censo de 1948 e o Censo do IBGE em 1950),<sup>11</sup> encontrará no estudo da SAGMACS um importante marco histórico (VALLADARES, 2005).

Assim é que a alimentação através de dados que mostram a expressividade (inclusive política) das favelas e as movimentações e resistências que são publicadas nos principais jornais, aliadas à ação da Igreja Católica e de novos atores, contextualizam as discussões e propostas no legislativo local e nacional.

No caso das ações e iniciativas institucionais, várias serão importantes na estruturação de intervenções e representações sobre as favelas: no plano federal, a formação da Subcomissão de favelas, ligada à Comissão Nacional de Bem-Estar Social,<sup>12</sup> e a decretação da chamada “lei das

---

10 De fato, houve um incremento absoluto de 168.107 habitantes que correspondeu, de um censo para outro, num aumento de 99,29%. Dentre as alterações importantes nos anos 1960, assinala-se o fato de a Rocinha surgir como uma das maiores favelas do Rio, atrás apenas do Jacarezinho. Outra alteração importante é o surgimento, dentre as maiores favelas, de algumas nos subúrbios mais logínicos (SILVA, 2005; COELHO, 1996).

11 Desde 1947, com a verdadeira “conflagração” na mídia, que ficou conhecida como a “batalha do Rio de Janeiro”, que as favelas do Rio tornaram-se o emblema do problema habitacional no país. Esta “Batalha” consistia num conjunto de 33 artigos publicados pelo *Correio da Manhã* (e outros), a maior parte assinados pelo jornalista Carlos Lacerda, com denúncias, propostas, e que levaram a uma grande mobilização em torno do assunto (a favor e contra).

12 A Subcomissão de Favelas era coordenada pelo economista Rômulo de Almeida e envolvia representantes da Fundação da Casa Popular, do Ministério da Fazenda, do MEC, do Ministério da Agricultura, Banco do Brasil, Fundação Leão XIII, e do Ministério da Justiça e Negócios Exteriores.

favelas”<sup>13</sup>, que parece ter permitido, em parte, o deslanche de programas da Cruzada São Sebastião liderada pelo arcebispo do Rio de Janeiro D. Hélder Câmara.<sup>14</sup> Quanto ao plano local, ressalte-se, ainda, a ação da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal. Esta permanece ativa até março de 1961, quando foi extinta por um “apertado placar de 14 votos a 13” (MOTTA, 2000: 67). Durante esse período, funcionou sob o mesmo “caráter dicotômico do campo político da capital” (ibidem). Isto era representado, de um lado, pela União, polarizando-se politicamente em torno de algumas lideranças; e de outro, pelo poder local, representando a “cidade”, com uma fragmentação/pulverização político-partidária maior, definida a partir dos interesses e representações das bases “microlocais” dos vereadores, mas polarizando-se principalmente nas disputas entre o PTB e a UDN.<sup>15</sup> De qualquer forma, nesses anos, o debate – que envolve soluções possíveis, planos e instituições já existentes e a serem criadas – é bastante radical, com a mobilização de diferentes atores.

No campo do urbanismo e do planejamento urbano, começa a se desenvolver uma importante crítica às intervenções urbanísticas das décadas anteriores, no sentido de considerá-las limitadas a aspectos físicos e sem possibilidades de ordenar ou planejar/responder a uma cidade que apresentava, no seu desenvolvimento, desigualdades de caráter social e econômico. Esta crítica abrange, de um lado, a ideia de que o planejamento não se constituía num “conjunto de obras”, e de outro, que a limitação de um plano físico não poderia responder ou

---

Na sua composição encontravam-se presentes especialistas (urbanistas e técnicos) tanto como representantes de Governo quanto como assessores.

13 A Lei n. 2.875, de 19 de setembro de 1956, autorizava o Ministério da Justiça e do Interior a alocar fundos para organizações que trabalhassem com favelas no Rio de Janeiro (Cruzada S. Sebastião e Prefeitura do Rio), Recife (Serviço Social contra o Mocambo), Vitória e São Paulo (Prefeituras). Segundo a lei, estava proibido o despejo de moradores das favelas, por dois anos (SILVA, 2005).

14 A Cruzada, juntamente com o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), desenvolveu uma série de ações no Rio de Janeiro, em especial na segunda metade dos anos de 1950

15 Segundo Motta, a pulverização partidária dava-se através de duas fontes: os “interesses localizados em torno de estruturas sindicais – corporativas (funcionários das empresas do Estado, por exemplo) e de certas regiões da cidade (o então chamado “sertão Carioca”, entre outras), formando o que se pode chamar de eleitorado cativo, que vota em determinados candidatos independentemente da filiação partidária ou corrente ideológica” (op. cit.: 25). A mesma autora indica que em 1950, havia 15 vereadores do PTB, 10 da UDN, 7 do PSD, 5 do PSP, sendo que os restantes distribuíam-se por mais oito partidos (op. cit.: 24).

suscitar respostas às questões sociais envolvidas. Há uma nova geração de urbanistas, e novos pensamentos teóricos que são influenciados pelas teorias que se expandiram no pós-guerra, sejam vindas da Europa, sejam dos Estados Unidos, já como desdobramentos do pensamento modernista no urbanismo (REZENDE, 2008).

Ainda no campo político-institucional, por sua vez, ocorrem transformações indicadoras de um período de transição repleto de disputas e conflitos. Discute-se o futuro do Rio de Janeiro, tendo em vista a perda de sua função de capital (MOTTA, 2000; SILVA, 2005) e as novas eleições tanto para a cidade quanto para o país. Isto num quadro de grande ação de movimentos sociais tanto urbanos quanto rurais, de certa forma galvanizados entre o ambiente envolvendo as forças locais e sua repercussão nas alianças e disputas do pleito nacional (LIMA, 1989).<sup>16</sup>

Assim é que, nas dimensões acima, o eixo, o campo a partir do qual se posicionam os atores, passa pela questão das favelas, consideradas como problema nacional por excelência, emblema do subdesenvolvimento, referência da “má” e “boa” política, exemplo da cidade “do futuro” ou da cidade “do atraso”.

E com esse “pano de fundo” (aqui bastante simplificado) é publicado, em abril de 1960, o extenso e completo estudo sobre as favelas cariocas, no jornal *O Estado de São Paulo*. E traz nas suas constatações e conclusões algumas importantes inovações sobre a ideia da favela. No próximo item, como já indicado anteriormente, foram selecionadas algumas premissas e elementos de análise que dizem diretamente respeito ao urbanismo e ao planejamento urbano conforme emergem na SAGMACS.

## **Notas sobre “A urbanização do Distrito Federal e sua repercussão sobre o problema da favela”**

Na discussão da urbanização, é necessário retomar algumas premissas do estudo mais amplo da SAGMACS, e que reaparecem na parte referente ao desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro/DF.

---

<sup>16</sup> Cabe lembrar com Nísia Lima, que em meados da década dos anos 1950, estrutura-se com maior vigor o movimento dos moradores de favelas, que passa a ser, durante este período, um importante ator nas disputas e resistências aos despejos, por exemplo.

Inicialmente, pode-se entender que o próprio título da parte sob a responsabilidade do urbanista Hélio Modesto já pressupõe uma das premissas principais do trabalho: a favela é uma questão que está embutida no processo de urbanização do Distrito Federal. Neste sentido, o estudo pretende ir além, na medida em que visualiza, em várias passagens, a favela como parte de uma estrutura urbana, em que o problema dos aglomerados é o problema do desenvolvimento da cidade: “A favela é, antes de tudo, um problema urbano (...) refletem-se, na favela, problemas gerais da cidade” (SAGMACS, 1960: 20). E mais adiante: “a população favelada é parte integrante da população carioca, contribui para a riqueza e a pobreza do todo” (idem: 39). É ainda observado que “no DF, o problema da habitação como parte integrante do desenvolvimento urbano sempre foi ignorado pela administração municipal (...) as ações governamentais quer federais quer municipais sempre foram isoladas do todo urbano” (idem: 39), e segue-se que,

os agrupamentos de barracos (...) nunca foram encarados nas medidas que regulam o desenvolvimento urbano, a não ser por determinações proibitivas. Seu reconhecimento como parte da estrutura urbana só se dá quando se tornam uma ameaça social, higiênica, estética (...).

Como estes comentários e afirmações acima, inúmeros outros poderiam exemplificar um pensamento que até os dias atuais é difícil de ser assimilado, especialmente ao se propor intervenções e ações nas favelas. Estas são consideradas, na prática, muitas vezes de forma isolada, sem se levar em conta a sua articulação com os vários processos estruturais da cidade e as várias relações que se desenvolvem entre setores sociais das favelas e dos bairros assim considerados. Por outro lado, no contexto dos anos 1950, esta afirmação, por parte do urbanista, já insinua que sua solução é relacionada ao todo, à consideração do desenvolvimento da cidade.

Uma segunda “ideia força” refere-se aos fatores explicativos do surgimento e desenvolvimento da favela. Neste sentido, o estudo localiza, de fato, diferentes escalas, mas acentuando, de início, que “[as favelas] não teriam atingido tal extensão (...) se não respondessem a condições normais da vida de grande parte da nossa população” (idem:

5). “(...) são os baixos padrões de remuneração, instrução, e higiene existentes em nosso país que produzem as favelas” (idem: 6) e, ainda, “[o administrador, o político] jamais logrará solução local. A favela é inseparável de certo tipo de estrutura sócio-econômica” (idem: 6). “Não é possível desprender o fenômeno da favela do pano de fundo que é o crescimento da cidade, por onde ela se insere na conjuntura nacional” (idem: 3).

Entretanto, também se assinala uma escala local em que se acentuam circunstâncias e problemas específicos de crescimento rápido e desordenado, e da implantação deficiente da favela “pela topografia, pelo desalinho dos barracos...”, pela distribuição desigual dentro da cidade dos serviços, e pela desigualdade de valores imobiliários, entre outros.

Uma terceira premissa do estudo da SAGMACS, e que de certa forma é considerada na parte referente ao desenvolvimento urbano, é a noção da heterogeneidade e complexidade da favela. Neste caso, assinala-se a indicação dos múltiplos critérios para a escolha de que favelas seriam pesquisadas, buscando mostrar sua complexidade e heterogeneidade: “Tentamos assim dar uma visão ampla da complexidade do problema, a fim de combater as soluções apressadas e impressionistas” (idem: 17).<sup>17</sup>

Ao se referir aos jornalistas que descreveram as favelas (no caso específico, Ybelmar Pinheiro),<sup>18</sup> “já transparecia um dado de grande importância que deveria ser sempre considerado nas soluções propostas, mas que nunca o foi: a complexidade do fenômeno e a diversificação da favela conforme a zona da cidade, o tipo de população e a camada social dos ocupantes” (idem: 38). Assim, nas resoluções deveria ser abandonada a ideia de uma solução padronizada, em prol de uma diversidade física e social.

Uma quarta observação diz respeito à importância da questão da terra que, conforme já visto, constituía uma dramática realidade que vinha à tona trazida pelas disputas no campo e na cidade. É de se notar que o estudo sobre a favela dá certo destaque ao plano de Geraldo

17 O aspecto metodológico e da visão da heterogeneidade das favelas é também enfatizado por Licia Valladares, que examina o estudo a partir de outras considerações (VALLADARES, 2005).

18 Jornalista que produziu uma série publicada de agosto a outubro de 1940, no *Correio da Manhã*, com o título “O que eu vi nas favelas”.

Moreira,<sup>19</sup> que se baseava em várias formas de acesso à terra, como a desapropriação, a doação grátis de terra, a urbanização, a importância da escritura de propriedade, entre outros (idem: 38). De fato, após desenvolver um plano compreensivo para as favelas na cidade, em uma passagem diz o documento: mas “medidas (serão) insuficientes se conduzidas num plano exclusivamente técnico (...), é o próprio instituto da propriedade que tem de ser modificado sofrendo drásticas restrições em nome do bem comum” (idem: 39).

Finalmente, a questão do transporte é tocada em vários momentos e vai ter um papel significativo dentre as propostas de Hélio Modesto, para soluções de habitação.

Estas questões, desenvolvidas no restante do trabalho, como dito, reaparecem com força na “urbanização do Distrito federal”, agora sob a perspectiva da proposta de um plano para as favelas. Na verdade, o texto do urbanista é representativo, em vários aspectos, das novas correntes do urbanismo que vinham se desenvolvendo. Como se observará, o planejamento proposto identifica-se com as premissas formuladas anteriormente.

Apesar de se poder perceber diferenciações nos pensamentos dos urbanistas neste período, alguns autores identificam aspectos comuns: as contradições mais visíveis, herdadas dos anos 1940, estabeleciam-se entre os urbanistas ligados ao “urbanismo de obras” (REZENDE, 2002, 2008) e os que preconizavam, numa linha mais moderna, o planejamento, em especial os “planos compreensivos”. Nestes, um dos princípios básicos justamente era, em primeiro lugar, que o plano deveria incorporar as questões do desenvolvimento econômico e social. Pode-se entender esta linha de reflexão na medida em que as questões sociais e econômicas, conforme indicado anteriormente, emergem com força e visibilidade nos anos 1950: referem-se à dinâmica migratória e ao crescimento das cidades brasileiras, das favelas, dos mocambos e

---

19 Existem inúmeras referências na imprensa, e em alguns autores, à atuação deste político, especialmente envolvido com as favelas da zona norte da cidade. Além do estudo da SAGMACS, Parisse (1970), Leeds & Leeds (1978) e Lima (1989). Em pequena pesquisa realizada na Barreira do Vasco, em 2001, comprovamos, junto a antigos moradores, a influência deste político, único nome lembrado na ação na favela, junto com o de D. Darcy Vargas.

outros aglomerados, ao debate sobre a pobreza (do campo, e em especial do Nordeste) e à crise dos serviços públicos que não davam conta das demandas existentes e pressionavam as administrações em todos os níveis. Por outro lado, o debate técnico aninhava-se nas disputas políticas e institucionais, num quadro de radicalização político-partidário que se agudiza ao se aproximarem as eleições presidenciais. Assim, o “plano compreensivo” tem o sentido de acompanhar esse contexto. No caso do urbanismo, é mais do que claro que a solução proposta tem de partir de um planejamento de conjunto, ou seja, com uma visão do todo, portanto absolutamente em oposição a um urbanismo de “colcha de retalhos”, fragmentado e sem as articulações necessárias com todos os aspectos da cidade, “sem detrimento de uns em benefício de outros”.

Uma segunda premissa é a questão da interdisciplinaridade. Se os planos de obras eram produtos dos engenheiros e urbanistas, o plano compreensivo era necessariamente interdisciplinar. Isto também se coadunava com as questões do período, nas discussões sobre os fatores da origem e do desenvolvimento da pobreza e suas soluções, estas visivelmente articuladas por economistas e sociólogos. Assim, ganha importância a especialização técnica, que deveria construir esses planos.

Finalmente, cabe observar uma terceira premissa que é a da importância do planejamento no nível da administração municipal, e a insistência na necessidade de formação, capacitação e aperfeiçoamento dos técnicos que formulariam e implementariam o plano.<sup>20</sup>

A ênfase no planejamento governamental e na capacitação das administrações leva a algumas questões mais novas, ou menos explicitadas, e que os críticos da época – inclusive o urbanista Hélio Modesto – já privilegiavam, que era a importância da forma de gestão e da transformação na cultura institucional.<sup>21</sup> Um dos aspectos mais enfatizados, no primeiro caso, era de que o planejamento deveria

---

20 Cabe lembrar que nos anos 1950 é criado o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), sendo um de seus setores mais importantes a estruturação do Curso de metodologia de desenvolvimento urbano (o CEMUAM), em que se buscará, justamente, a capacitação de equipes para a ação nos planos municipais.

21 Foram poucos os escritos do urbanista e sobre ele. Apenas agora começam a surgir alguns estudos. Reportamo-nos, em especial nesta parte, também à pesquisa de Alice Rauber Gonçalves, que apresentou interessante trabalho no XI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, em 2010.



superar a falta de integração entre os órgãos/secretarias/organizações governamentais, na medida em que “os diversos setores são tratados de forma fragmentada, (...) subordinados a outros departamentos especializados cuja relação com o órgão responsável pelo crescimento urbano é esporádica (...)”; o segundo aspecto, por sua vez, remete diretamente à mudança, para o que Hélio Modesto chamava de “mentalidade de planejamento”.<sup>22</sup> Para ele, a ausência dessa mentalidade traria consequentemente as barreiras e equívocos na formulação, implementação e no próprio diagnóstico do plano. É exemplar o comentário na seção referente às “Habitações Populares”,<sup>23</sup> quando analisa e critica a legislação e a forma como é realizada, explicitando o que seria (ou não) uma mentalidade de planejamento em relação a ela:

[Haveria uma] desorientação (...) que evidencia a inexistência de uma mentalidade de planejamento, no sentido correto da expressão, entre os responsáveis pela administração municipal. As medidas tomadas são genéricas, isoladas, não qualificam devidamente a ocorrência do problema, e não têm relação com os demais elementos do desenvolvimento da cidade (idem: 43).

Por outro lado, essa legislação “destina-se a um grupo social mais elevado em relação ao favelado; não obstante, em toda legislação examinada, pode-se reconhecer a criação de novos elementos geradores de favelas” (idem: 43).

Outra observação, na seção específica sobre os loteamentos, é a pertinência de seus comentários que já prenunciam e antecipam de vinte anos os debates que se desenvolverão em torno do modelo de crescimento das nossas cidades, através de periferias construídas com loteamentos precarizados. De fato, no diagnóstico que realiza, indica o loteamento como “um cancro” na medida em que

---

22 Em alguns de seus poucos escritos a expressão é recorrente, até como título de artigos, conforme observou Alice Gonçalves (2010). Também esta ênfase é notada nos depoimentos consultados, bem como na lembrança de nossa convivência com o urbanista.

23 O trabalho trata, ainda, como partes específicas, das “habitações populares”, dos “loteamentos”, das “favelas” para então chegar às conclusões e proposições. No primeiro caso, analisa em detalhes a legislação existente.

vai se alastrando; vai alterando o uso da terra; vai estendendo a sua urbanização teórica sem que suas conseqüências sejam pressentidas. Disso se aproveitam os especuladores que assim não são cerceados em suas atividades (...) protege-os o fato de nossos dirigentes pertencerem às elites fundiárias (idem: 43).

A solução vai ser “a elaboração de um plano diretor que oriente a distribuição das funções urbanas e do uso da terra”.

No caso particular das favelas, mais uma vez acentua a importância de um olhar mais global, pelo viés da localização do trabalho, especialmente industrial. Neste sentido, propõe uma revisão do zoneamento industrial, uma

redistribuição (...) que poderia alterar substancialmente a movimentação e a localização da população. Essa medida, conjugada à criação de um sistema rodoviário e ferroviário de âmbito municipal, não apenas melhorando as condições de acessibilidade em áreas já acessíveis, (...) mas abrindo outras mais próximas ao centro urbano que careçam de comunicações apropriadas, viria dirigir o fluxo de crescimento para zonas ainda não desenvolvidas nas quais um zoneamento criteriosamente elaborado permitiria a integração do favelado na estrutura urbana através de um programa de assistência habitacional (idem: 43).

E mais adiante:

o problema das favelas enquanto continuar a ser encarado como um problema isolado (...) a ser examinado como uma excrescência e não como parte integrante da vida do aglomerado urbano, não poderá ser minorado, quanto mais resolvido”(idem: 43).

Nas conclusões, chama a atenção para dois aspectos: além de sistematizar as questões já citadas, amplia a consideração da provisão de habitações “para os vários níveis econômicos da população” como atribuição da administração municipal e enfatiza a capacitação dos técnicos “de acordo com os atuais conceitos de planejamento urbano”.

Dentre as propostas (de longo prazo e de curto prazo) que na verdade irão se desenvolver mais tarde em outros trabalhos, quase todas remetem

à importância do conhecimento exaustivo e particular das favelas, de suas relações urbanas, e à criação de condições institucionais de planejamento e gestão, ancoradas num plano diretor. Essas condições envolvem, a longo prazo, o estabelecimento de um órgão para tratar em alto nível do assunto, e a curto prazo, a reunião de entidades sob um comando, o estudo para relações de emergência, as possibilidades de redistribuição de população em relação aos locais de trabalho e outros centros de interesse, um programa de ajuda mútua “orientado pelos órgãos técnicos e realizado com auxílio dos próprios favelados”<sup>24</sup> e, finalmente, a incorporação dos departamentos de urbanismo e habitação popular já existentes na estrutura da prefeitura do Distrito Federal, “nestes esforços comuns”.

## Notas finais

Conforme já assinalado por alguns autores, as linhas e princípios esboçados acima são enfatizados como tendo pavimentado a base para o “planejamento urbano” da ditadura militar, instaurada quatro anos após o estudo da SAGMACS. Indica-se, especialmente, a “tecnificação” e consequente “despolitização das questões da cidade”. Os anos finais da década de 1950 seriam, nas palavras de Alice Gonçalves, o período de transição entre os “planos de embelezamento” do início do século XX e os “planos integrados” da ditadura militar (GONÇALVES, 2010: 1).

De fato, historicamente, e numa visão “macro” na etapa seguinte do planejamento no Rio de Janeiro, é publicado, em 1965, o Plano Doxiadis, nos “estertores” do governo de Carlos Lacerda e em meio a tensões da conjuntura política geral, tensões decorrentes das ações do poder público, e das reações dos moradores favelados, e tensões no próprio campo dos profissionais do urbanismo e do planejamento. De fato, cresce, em função desses aspectos (aí incluída a ambiguidade das políticas), um quadro onde se intensifica a polarização entre as propostas de permanência e de erradicação das favelas.<sup>25</sup> No caso do

---

24 Neste aspecto, a proposição aproxima-se bastante do programa de “mutirão” instituído pelo sociólogo José Arthur Rios (coordenador do estudo da SAGMACS) quando de sua atuação como Coordenador do Serviço Social no primeiro ano de governo de Carlos Lacerda no Estado da Guanabara.

25 Sandra Cavalcanti sobre o Doxiadis, respondendo à pergunta se as tensões entre erradicação e urbanização tinham ficado claras durante a campanha de 1960: “Não. Esse assunto não foi dominante

campo profissional, em outras oportunidades comentou-se a reação de urbanistas, arquitetos, engenheiros e seus órgãos de representação quanto à contratação de um escritório estrangeiro para a elaboração do plano da cidade do Rio de Janeiro (SILVA, 1992; REZENDE, 1982, 2002).

Escolhemos, quase como “prova negativa”, o segundo Plano Diretor do Rio de Janeiro, não só por sua escala, como pelo fato de o arquiteto Hélio Modesto ter participado, pelo CEDUG, na sua elaboração. Seria uma prova “negativa”, seguindo os estudos que têm sido feitos, especialmente da professora Vera Rezende, tendo em vista a natureza quantitativa e tecnocrática do plano, que representaria, na verdade, uma metodologia oposta a da SAGMACS, e muito diversa da linha de *town planning* atribuída à postura de planejamento do arquiteto Hélio Modesto,<sup>26</sup> e de algumas concepções que, como visto, se identificavam com os “Aspectos Humanos da Favela Carioca”.

A sua implementação, enquanto Plano, não foi realizada, embora algumas de suas propostas tenham sido aplicadas em termos de legislação.<sup>27</sup> Apesar de uma visão que atribui a essa legislação um indicador de implementação,<sup>28</sup> permanecem as observações críticas de

---

na campanha. Ele só apareceu depois quando, com a presença do Doxiadis entre nós, os problemas urbanos foram mais amplamente discutidos. Nunca houve propostas antagônicas. Sempre que se fosse possível urbanizar, isso seria feito. Como foi o caso da favela de Brás de Pina. O projeto foi começado pelo Arthur Rios, ainda como coordenador de Serviço Social, e terminado por mim” (CAVALCANTI, 2002: 82). É de se notar, entretanto, que os conflitos já estavam abertos em 1963, com as primeiras grandes remoções para conjuntos habitacionais, e a desestruturação de algumas propostas anteriores de melhorias de urbanização – inclusive nas favelas removidas – por parte da Cruzada São Sebastião, de D. Hélder, e de alguns outros órgãos (SILVA, 2005), entre outros.

26 Depoimentos de Rezende, Konder e M. Modesto in: Freire & Oliveira, 2008.

27 Tanto Rezende (2002) quanto Villaça (1999) acentuam o divórcio entre o planejamento e a sua efetivação. Rezende assinala mesmo que a construção da cidade vinha se dando através de legislação urbanística e projetos de alinhamento (REZENDE, 2002).

28 Segundo o arquiteto Pedro Teixeira Soares, em depoimento registrado em Freire & Oliveira (2002: 154-155), esta seria uma forma de implementação (O Doxiadis não ficou no papel): “(...) o Plano Doxiadis introduziu o conceito de *zoning*: as zonas residenciais, as comerciais e industriais. Muita coisa pôde ser aproveitada. (...) Isso mesmo. O Hélio Modesto, o Hélio Marinho e o Hélio Mamede trabalharam na CEDUG, A Comissão de Desenvolvimento Urbano do Estado da Guanabara, encarregada do contrato entre o governo da GB e o escritório do Doxiadis. Essa comissão fez os levantamentos necessários e guardou este acervo. A administração seguinte, o governo Negrão de Lima, seqüestrou o plano (...) mas os técnicos da CEDUG, que permaneceram trabalhando no Estado começaram um projeto de transformação da legislação vigente no Rio de Janeiro, por meio da lei de desenvolvimento urbano de 1967. Com o AI-5 e o conseqüente fechamento da Assembléia Legislativa, o poder executivo editou o decreto 3.800 de 1970, que implantou na legislação as diretrizes do Doxiadis”.

Rezende, que mostra a fragmentação da ação enquanto planejamento, e sua realização enquanto um imenso acervo de dados sobre a cidade (REZENDE, 2008).<sup>29</sup> Este último aspecto pode ser remetido realmente à formulação do conhecimento compreensivo.

Entretanto, ao se retomar as propostas da SAGMACS, observa-se que aparecem alguns aspectos que não seriam privilegiados no período ditatorial e que “escaparam” das propostas do Doxiadis. Estes incluem, principalmente, a questão relativa a uma participação de moradores de favelas (acentuado, de resto, pelo projeto Mutirão desenvolvido no primeiro ano do governo Lacerda por José Arthur Rios) e à importância da administração municipal como instância de planejamento (portanto, com um certo poder) e que será, no período ditatorial, inteiramente desprovida de poder político, apesar de algumas tentativas do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).<sup>30</sup>

Por outro lado, as discussões sobre o planejamento nos aspectos que foram selecionados no início deste trabalho prosseguem nesses anos, indo constituir um importante debate que de fato encontrou seu espaço em alguns “nichos”, como o curso de urbanismo da Universidade do Brasil, e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, em ambos os casos com a sólida presença do arquiteto Hélio Modesto.

Uma última observação é que estas, ou pelo menos algumas destas questões, permanecem até mesmo como “questões” nos debates que se realizam até hoje, sobre planejamento urbano, e gestão de cidades, embora num contexto político inteiramente diverso dos anos 1950 e dos anos da ditadura. Não seria o caso de se perguntar se realmente não existem diferenciações e ambiguidades significativas no pensamento urbanístico que mereceriam um olhar mais aprofundado?

---

29 No caso das estimativas sobre quantidade e tamanho das favelas, já se comentou, em outra oportunidade, a compilação, bastante abrangente, e a revisão criteriosa das fontes existentes (SILVA, 2003), constituindo, especialmente no que diz respeito a dados secundários, um importante acervo.

30 Criado juntamente com o BNH, em 1964, o SERFHAU tinha justamente nas suas propostas iniciais o objetivo de acentuar a instância municipal de planejamento. Entretanto, acabou vivenciando uma contradição na medida em que este objetivo inicial estava em total contraste com a centralização crescente e drástica do regime, que esvaziou quase que inteiramente o (já pouco) poder dos municípios e ainda tutelou diretamente boa parte deles sob a lei de segurança nacional.

## Referências bibliográficas

ABREU, Maurício de Almeida (1994). Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio. *Espaço & Debates*. São Paulo, v. 14, n. 37, p. 34-46.

\_\_\_\_\_. (1987). *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar/IPLAN-RIO.

CAMPOS, Maria Clara Redig de (2008). Depoimento. In: FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (orgs.). *Novas memórias do urbanismo carioca - depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, p. 132-152.

CAVALCANTI, Sandra (2002). Depoimento. In: FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (orgs.). *Capítulos da Memória do urbanismo carioca - depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: Edições Folha Seca/FGV, p. 78-102.

COELHO, Franklin Dias (1996). *História urbana e movimentos sociais: o movimento dareforma urbana (1950-1990)*. Tese de Doutorado em História. Niterói: UFF.

COELHO, Rômulo (1966). As favelas do Estado da Guanabara segundo o censo de 1960. In: IBGE. *Características demográficas e sociais do Estado da Guanabara. Estudos de estatística teórica e aplicada - Estatística Demográfica*, n. 29, Rio de Janeiro, p. 89-105.

DOXIADIS ASSOCIATES (1965). *Guanabara, urban development plan*. Rio de Janeiro: CEDUG.

FUNDAÇÃO IBGE (1960). *Favelas do Estado da Guanabara*. Censo Demográfico de 1960, 7º Recenseamento Geral Série especial, v. IV.

FUNDAÇÃO LEÃO XIII (1962). *Favelas: um compromisso que vamos resgatar*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval.

GONÇALVES, Alice Rauber (2010). Pensamento urbanístico na década de 1950: resgate histórico de um período de transição. *Anais do XI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. A construção da cidade e do urbanismo: as idéias tem lugar?* Vitória, ES: UFES/UENF, CD ROM, p. 1-10.

LAMPARELLI, Celso Monteiro (1994). Louis Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil. Crônicas tardias ou história prematura. *Revista Espaço & Debates*, São Paulo: NERU, ano XIV, n. 37, p. 90-99.

LEEDS, Anthony & LEEDS, Elizabeth (1978). *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

LIMA, Nísia Verônica Trindade (1989). *O movimento dos favelados do Rio de Janeiro: políticas do Estado e lutas sociais (1954-1973)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ.

MEDINA, Carlos Alberto de (1964). *A favela e o Demagogo*. São Paulo: Livraria Martins Ed.

MODESTO, Cecília (2008). Depoimento. In: FREIRE, Américo & OLIVEIRA, Lúcia Lippi (orgs.). *Novas memórias do urbanismo carioca - depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, p. 122-131.

MOTTA, Marly Silva da (2000). *Saudades da Guanabara*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

PARISSE, Lucien (1970). *Favelas de L'agglomeration de Rio de Janeiro. Leur place dans le processus d'urbanization*. Tese apresentada para o Doutorado de "3ème cycle" do Centre de Géographie Appliquée de L Université de Strasbourg.

REIS, José de Oliveira (1977). *A Guanabara e seus governadores*. Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro/Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral.

REZENDE, Vera (2008). Depoimento. In: FREIRE, Américo & OLIVEIRA, Lúcia Lippi (orgs.). *Novas memórias do urbanismo carioca-depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, p. 64-101.

\_\_\_\_ (2002). Planos e regulação urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.) *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV/CNPq, p. 253-281.

\_\_\_\_ (1999). Evolução da produção urbanística do Rio de Janeiro, 1900-1950-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (org.). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: FUPAM/FAUSP/Studio Nobel, p. 39-70.

\_\_\_\_ (1982). *Planejamento urbano e ideologia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

RIOS, José Arthur (2002). Depoimento. In: FREIRE, Américo & OLIVEIRA, Lúcia Lippi (orgs.). *Capítulos da memória do urbanismo carioca - depoimentos ao CPDOC/FGV*. Rio de Janeiro: FGV/Edições Folha Seca, p. 60-77.

\_\_\_\_ (1962). As favelas. In: ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS (Seção regional do Rio de Janeiro). *Aspectos da geografia carioca*. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia/IBGE, p. 213-224.

SAGMACS (1960). Aspectos Humanos da Favela Carioca - estudo sócio-econômico. *O Estado de S. Paulo*, suplemento especial, 13 e 15 de abril.

SILVA, Maria Lais Pereira da (2005). *As favelas cariocas 1930-1964*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto.

\_\_\_\_ (2004). A permanência das favelas cariocas e o Plano Doxiadis num contexto de mudanças (1960-1965). *Anais do 8º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Perspectivas Contemporâneas*. Niterói: PPGAU/UFRJ; PPGG/IGEO/UFRJ; IPPUR/UFRJ; PROURB/FAU/UFRJ, 9 a 12 de novembro.

VALLA, Victor Vincent (org.) (1986). *Educação e Favela*. Petrópolis: Ed. Vozes/ABRASCO.

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

\_\_\_\_ (1978). *Passa-se uma casa*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.

VILLAÇA, Flávio (1999). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba, & SCHIFFER, Sueli T. Ramos (orgs.) *O Processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, p. 171-243.

### **Jornais:**

*DIÁRIO DE NOTÍCIAS*, de 5 de julho de 1940 a 31 de março de 1964 (coleção completa).





# Encontro marcado: a favela como objeto da pesquisa histórica

*Paulo Knauss*

*Mario Sergio Brum*

Em que pese sua relevância na vida da cidade, a favela demorou para se afirmar como objeto de estudo de historiadores. No catálogo de estudos e publicações referentes à favela organizado por Lícia Valladares e Lídia Medeiros, *Pensando as favelas do Rio de Janeiro [1906-2000]: uma bibliografia analítica* (VALLADARES & MEDEIROS, 2003), percebemos a existência de uma participação pouco significativa da historiografia no campo dos estudos sobre a favela. Os estudos oriundos da área de História se limitam apenas a 3% do total (de 668). Se a história urbana e, em especial, a história da cidade do Rio de Janeiro se consolidaram como campo de pesquisa institucionalizado de historiadores a partir da década de 1980, será apenas na segunda metade da primeira década do século XXI que começou a tomar corpo uma produção dos programas de pós-graduação em História em que a *favela* é tomada como objeto de estudos históricos.

Por outro lado, chama a atenção que esse movimento recente da historiografia caminha junto com a promoção do patrimônio cultural nas favelas. Foi somente em 2002 que o município do Rio de Janeiro tombou uma casa no bairro da Rocinha, provavelmente uma das primeiras da ocupação do loteamento regular iniciado em 1927. Portanto, o monumento protegido se refere à história local antes da favela. No ano seguinte, em 2003, o município tombou a casa de dona Zica, na comunidade da Mangueira. Apesar de sua localização, fica muito claro que a motivação principal da preservação da casa se relaciona à memória da música popular, afinal, dona Zica foi uma personalidade da Velha Guarda da escola de

samba Estação Primeira da Mangueira e mulher do conhecido sambista e compositor Cartola. É no campo da música que sua casa se tornou um ponto de encontro de músicos e uma referência na cidade. Mais recentemente há uma proposta tramitando na esfera municipal para tombar a estátua da liberdade da Vila Kennedy, original do escultor francês Bartoldi, autor do famoso monumento de Nova York, nos Estados Unidos da América, e que em qualquer cidade do mundo teria seu estatuto excepcional reconhecido. Interessa sublinhar que todas essas iniciativas de proteção de bens culturais que envolvem as áreas da cidade relacionadas às representações da favela situam-se na ação do poder público municipal, o que insere o patrimônio das favelas diretamente na história da cidade admitida oficialmente. Pode-se reconhecer, assim, uma evidente releitura recente da história urbana por parte do serviço de patrimônio que acompanha o mesmo movimento atual da pesquisa histórica.

### **Em busca das origens: a falta que a História faz**

Nas primeiras décadas do século XX, a favela era tratada a partir de duas perspectivas complementares entre si: como algo *exótico* na cidade ou como um *problema*. Da primeira, trataram vários cronistas, como João do Rio ou Benjamin Costallat, entre outros; para a segunda perspectiva, mais do que meramente exótica, a favela era um problema da industrialização e da urbanização não planejada, sendo um erro a ser corrigido a partir do momento que o Estado cumprisse sua função ordenadora/disciplinadora. Nesse caso, trata-se de estudos feitos por quadros ligados ao Estado ou feitos por solicitação deste, tais como o trabalho de Everardo Backhauser, de 1906 (BACKHAUSER, 1906); Alfred Agache, de 1930 (AGACHE, 1930) e Vitor Tavares Moura, de 1943 (MOURA, 1943). Mais à frente, temos a série de artigos que Carlos Lacerda publicou na imprensa, em 1948, intitulada como a *Batalha do Rio*.<sup>1</sup> O que se pode afirmar, sem dúvida, é que esses estudos não se preocuparam em historicizar o

---

<sup>1</sup> Série de artigos escritos, em 1948, no jornal *Correio da Manhã*, por Carlos Lacerda, que alcançou grande repercussão. Lacerda chamava a atenção para o problema da favela a partir de dois pontos de vista: o primeiro indicava que a solução passava pela autopromoção dos favelados, e não somente por ações do Estado; o segundo atribuía centralidade ao problema, tanto que batizou o enfrentamento da questão como a “Batalha do Rio”, no que foi acompanhado por outros órgãos de imprensa. Ver: Lima (1989).

fenômeno. Quando a história da favela aparece, é uma alusão pontual que quase sempre se refere ao surgimento do *Morro da Favella* como uma consequência da Guerra de Canudos, onde soldados que lutaram no confronto teriam se instalado no morro da Providência.

Genericamente, pode-se dizer que é a partir da década de 1940 que a favela entra para a pauta dos estudos e pesquisas realizados a partir da universidade, acompanhando assim o processo de organização do ensino superior no Brasil que se desenvolveu a partir dessa época. Uma produção pioneira sobre as favelas, ainda pouco estudada, partiu do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro, onde várias monografias de conclusão de curso aplicavam o aprendizado na faculdade com uma favela específica, muitas delas próximas à PUC, como Praia do Pinto, Largo da Memória e o Parque Proletário da Gávea. Além de pesquisas e propostas em relação à população pobre das favelas, essas monografias geralmente apresentavam brevemente a história da comunidade estudada a partir de relatos orais dos moradores e/ou autoridades. Entre outros estudos, o mais célebre é o de Maria Hortência de Nascimento e Silva, que foi publicado na forma de livro em 1942 (NASCIMENTO E SILVA, 1942). Será a partir da década de 1960 que as ciências sociais, notadamente a Sociologia e a Antropologia, tomam a favela como objeto de estudo. Sem dúvida, o relatório SAGMACS, de 1960, é um marco fundamental nessa trajetória disciplinar.

Somente a partir da década de 1980, percebemos que há uma inflexão em alguns estudos que, mesmo não sendo oriundos do campo disciplinar institucionalizado da História, passam a usar a história como instrumento para compreender o fenômeno.

De um lado, há um conjunto de publicações desse período que têm uma característica militante própria da conjuntura de redemocratização e de efervescência do movimento comunitário no Brasil. Por consequência, representam uma tentativa de valorização das lutas comunitárias através do ‘resgate’ de seu passado,<sup>2</sup> como vemos no livro da jornalista Guida Nunes, em que a autora, sem citar fontes, apresenta depoimentos orais

---

<sup>2</sup> Por se tratar mais de uma autobiografia, e não de um estudo propriamente dito, não analisamos aqui o clássico livro do ex-líder comunitário Gomes (1980).

em todo o livro, relatando a trajetória das favelas e do movimento comunitário (NUNES, 1980). O mesmo viés aparece em *Varal de Lembranças*, resultado de uma pesquisa coordenada pela antropóloga Lygia Segalla em parceria com a União Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha (UMMMR), em que não apenas são usados depoimentos de moradores como estes mesmos participaram ativamente da construção dessa memória de lutas (SEGALLA, 1991). Ecos dessa experiência inovadora, que aproximou pesquisa e ação comunitária, podem ser encontrados em várias iniciativas mais recentes.<sup>3</sup>

Por outro lado, do ponto de vista da produção acadêmica, apareceram na década de 1980 dois estudos que se tornaram clássicos, que buscaram historicizar a favela a partir de outros campos disciplinares que não o da História: 1) o livro *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*, escrito pelo geógrafo Maurício de Almeida Abreu, que trata com destaque as

---

3 Outras três iniciativas importantes de memória das favelas conjugaram pesquisadores e lideranças comunitárias neste trabalho. Lillian Fessler Vaz coordenou um importante estudo sobre a história das comunidades da Maré, resultado de programas de extensão da UFRJ com as favelas circunvizinhas, em que a história foi buscada mais a partir de relatos de moradores, panfletos e jornais do movimento comunitário, do que pelas fontes oriundas do Estado. Outra característica, assim como no pioneiro *Varal de Lembranças*, foi que o foco era no modo de vida dos moradores, das dificuldades da moradia e da superação destas, sendo através das memórias do cotidiano que as histórias das favelas da Maré foram contadas. Esse estudo adotou ainda um tom propositivo, ao chamar as comunidades como *bairros* (o bairro da Maré foi criado oficialmente pela prefeitura em 1988), em consonância com uma bandeira do movimento comunitário local (VAZ, 1994). Já na primeira década do século XXI, a antropóloga Regina Reyes Novaes coordenou a pesquisa “Com a palavra, os moradores”, em que tanto lideranças quanto moradores que não tiveram participação expressiva (ou mesmo nenhuma) no movimento comunitário deram depoimentos sobre seu modo de vida, sua história pessoal e a de sua comunidade (NOVAES, 2000). Também pessoas que tinham ligações com as favelas, como agentes públicos, tiveram seus depoimentos recolhidos na pesquisa. Esse estudo teve como desdobramento ainda a encampação de um projeto de lideranças comunitárias por parte do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), chamado “*Condutores de Memória*”, cuja preocupação principal era tanto uma tentativa de trabalhar a *memória* dos moradores mais antigos, como de divulgação entre os moradores mais jovens da história de suas comunidades, como Borel, Andaraí, Salgueiro etc. Os resultados da pesquisa foram publicados no livro *Histórias de favelas da Grande Tijuca contadas por quem faz parte delas*, em que pesquisadores deram apoio e suporte teórico, mas a realização da pesquisa em si foi feita pelos próprios moradores (CUNHA, 2006). Por último, os pesquisadores Mario Grynszpan e Dulce Pandolfi realizaram a pesquisa “Um estudo dos efeitos das ações de organizações governamentais e não-governamentais em comunidades de baixa renda” pelo Centro de Pesquisa e Documentação em História do Brasil Contemporâneo da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV), analisando as ações do Estado nas favelas e as mudanças ocorridas dentro do movimento comunitário (novos papéis das associações de moradores, emergência do tráfico de drogas e das ONGs). Esse estudo trazia uma grande novidade nas linhas de pesquisa do CPDOC, até então focadas em elites políticas e intelectuais, ao ‘ouvir’ lideranças comunitárias e populares. O projeto culminou com a publicação do livro *A favela fala*, que reúne depoimentos de lideranças das favelas da Rocinha, Maré, Formiga e Santa Marta (GRYNZSPAN & PANDOLFI, 2003).

origens da favela e sua expansão pelo tecido urbano (ABREU, 1987); e 2) o artigo da arquiteta Lílian Fessler Vaz, em que a autora tratou as continuidades históricas entre os combates aos cortiços e às favelas (VAZ, 1986). Todavia, essa abordagem histórica da questão da habitação popular aparece ainda em outros trabalhos que enfatizam um quadro panorâmico e se tornaram referência corrente, publicados nos anos 1990, como no caso do livro do arquiteto Nabil Bonduki, *Origens da habitação popular no Brasil*, ou no ensaio escrito pelo sociólogo Marcelo Baumann Burgos (BURGOS, 1998). Especialmente a repercussão desse último ensaio, bastante citado na produção posterior, demonstrou a necessidade de estudos em que a favela fosse tratada a partir de sua história. Contudo, chama a atenção o fato de que essa intenção de historicizar o fenômeno social da favela tenha sido despertada fora do meio disciplinar dos historiadores. Assim, a história da favela não se caracterizava como objeto de estudo de historiadores, propriamente ditos, uma vez que seus autores não deixavam de afirmar uma outra identidade disciplinar.

Essa demanda de outras áreas configurou um esforço de aproximação interdisciplinar. Essa aproximação resultou na produção ímpar do livro *Educação e Favela*, organizado por Victor Vincent Valla, historiador norte-americano radicado no Brasil (VALLA, 1986). Paradoxalmente, apesar de seu título, o livro apresenta uma história da favela, o que é admitido pelo próprio Valla, no primeiro capítulo do livro, ao anotar que: “Um subtítulo para este trabalho poderia ser *Uma pequena história das favelas do Rio de Janeiro*” (Idem).

A organização dos capítulos foi definida pelas conjunturas da ação do Estado em relação às favelas, abordando o período que vai de 1940 até 1985. Assim, descreve, por exemplo, o período do “desenvolvimentismo” (1955-1962) como um período de ações afirmativas, em que a tônica era a tolerância à favela, no quadro de polarização política cujas forças em disputa apresentavam propostas para a promoção social do favelado, que tanto podia incluir a remoção para um conjunto próximo à favela de origem, caso da Cruzada São Sebastião, quanto a urbanização com auxílio do Estado. Esse contexto é contrastado no capítulo sobre o “período autoritário” (1962-1973), no qual a remoção era a marca das políticas do Estado para as favelas.

Valla enfatiza que as disputas de poder na sociedade se refletem nas propostas dos diversos atores políticos em relação às favelas, que podem incluir tanto o Partido Comunista, quanto a Igreja, ou ainda, o ex-governador do Estado da Guanabara Carlos Lacerda. Essas disputas, em períodos de maior polarização política, faziam com que as diversas forças envolvidas tentassem arregimentar o apoio dos favelados, conjunturas em que as favelas se viam beneficiadas com obras de urbanização ou conquistas de equipamentos nas favelas, e a extinção das favelas não podia ser facilmente encaminhada.

Outra questão trabalhada no livro são as permanentes tentativas de controle da favela por parte do Estado e atores sociais, caracterizando como as políticas implementadas possuíam um caráter pedagógico no sentido de adequar o favelado às visões de mundo dos grupos dominantes. Disso decorre o fato de que Valla, embora fosse historiador de formação e, à época, professor no Departamento de História da Universidade Federal Fluminense,<sup>4</sup> tenha produzido os estudos desse livro, em sua maior parte, no âmbito do programa de mestrado em Educação do extinto Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas. Provavelmente, daí seu título *Educação e Favela*. Paradoxalmente, mesmo sendo um livro de história, o trabalho não se identificava institucional e disciplinarmente como um estudo de história. Apesar de a favela ter sido tomada especificamente a partir de uma perspectiva histórica nesse livro, a pesquisa se justificava a partir do campo disciplinar e institucional da Educação. O caso do livro *Educação e favela* se tornou assim emblemático da dificuldade do encontro da historiografia com a favela.

Nestes casos mencionados de estudos históricos provocados por aproximações disciplinares, percebe-se, contudo, que a história é definida, principalmente, pela problemática das origens e pela cronologia geral linear. Além disso, percebe-se que a ênfase recai no papel do Estado e no uso de fontes oficiais.<sup>5</sup>

---

4 Valla também foi professor da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP – Fiocruz).

5 No livro de Victor Valla, *Educação & favela*, há menção ao trabalho *Varal de Lembranças*, o que poderia caracterizar uma exceção.

## **Encontro difícil: as primeiras abordagens historiográficas sobre a favela**

Pode-se dizer que é com a afirmação dos programas de pós-graduação que a pesquisa histórica sobre as favelas vai se desenvolver. Dois lugares institucionais foram importantes nesse universo: o Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (UFF) e o Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Em ambos os casos, a professora Eulália Maria Lahmeyer Lobo atuou de modo decisivo para promover o campo da pesquisa da história social urbana.

Por outro lado, a conjuntura política da década de 1980 não deixou de afetar a produção historiográfica e conduziu lentamente a disciplina ao estudo da favela, o que pode ser exemplificado pelas pesquisas publicadas de Jaime Larry Benchimol (BENCHIMOL, 1990), Oswaldo Porto Rocha e Lia de Aquino Carvalho (ROCHA & CARVALHO, 1986). Na nota de apresentação incluída na publicação de sua dissertação de mestrado, Jaime L. Benchimol (op. cit.: 13) diz que: “A recuperação do Rio antigo não se limitou à área acadêmica (...). O fortalecimento das associações de moradores e de outras formas de organização popular constituem, inegavelmente, o esteio de uma nova consciência da população face à cidade que habita.”

O que caracteriza essas pesquisas citadas é que elas tomam a cidade como objeto de estudo, tratando-a como espaço da luta de classes. Por consequência, abordaram a cidade como problema, revirando a visão estabelecida de fatos consagrados na história da cidade, como, por exemplo, o período do início do século XX, durante a administração municipal do prefeito Pereira Passos. Dessa maneira, analisam-se as políticas do Estado para classes pobres, como o combate aos cortiços e, assim, as reformas urbanas se inscrevem numa permanente postura do Estado de dominação e ordenação do espaço urbano e de produção da exclusão social. O Estado é compreendido como instrumento das classes dominantes, em que suas ações ignoram a vontade e/ou os direitos das classes pobres.

Essa produção historiográfica contém forte viés economicista, com influência direta da leitura de Friedrich Engels. Isso é atestado pelo



prefácio da historiadora Eulália Maria Lahmeyer Lobo aos estudos de Oswaldo Porto Rocha e Lia de Aquino Carvalho, que afirma: “O quadro teórico de sua análise de transição para o capitalismo e da transformação urbana que provoca é baseado em Friedrich Engels: *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*.” Não sem razão, Eulália Lobo também prefacia o livro de Jaime L. Benchimol, deixando inscrita sua marca de professora e de liderança acadêmica.

As análises destes autores são focadas no processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro relacionado à consolidação do capitalismo no Brasil e suas consequências na capital da recém-fundada República. É dentro do contexto de mudanças ocasionadas pelo fim da escravidão no Brasil e da aceleração do capitalismo a partir da industrialização que são estudados os processos referentes à moradia das classes pobres, a partir de superestruturas condicionadas pelos modos de produção: “Procuramos atentar para a complexidade da estrutura econômica própria de um período de mudanças nas relações de produção e nas relações dos diversos grupos sociais a nível do poder político”, segundo Lia de Aquino Carvalho (ROCHA & CARVALHO, 1986: 114). É nesse contexto que se caracterizam as reformas urbanas empreendidas pelo prefeito Pereira Passos, objeto principal dos três estudos.

As obras de ampliação do porto e as reformas que abriam novas vias urbanas, como a avenida Central (hoje Rio Branco), e derrubavam cortiços, são analisadas dentro de um projeto de modernização da cidade executado pelas classes dominantes, visando tanto ao controle do espaço urbano, quanto das classes populares, o que é claramente expresso por Oswaldo Porto Rocha na introdução de seu livro, citando Engels: “A organização do espaço urbano seria um mecanismo de controle sócio-econômico, empregado pela burguesia” (ROCHA & CARVALHO, 1986: 25).

Em decorrência do Estado como instrumento da classe dominante ser a problemática e o fio condutor de seus estudos, esses autores privilegiaram as fontes ‘oficiais’, tais como: relatórios e boletins dos órgãos ligados à higiene pública ou relacionados às obras públicas, despachos da Intendência Municipal e da prefeitura, relatórios de ministérios ou comissões sobre habitações ou obras na capital federal.

Lia de Aquino Carvalho trabalha exclusivamente com este tipo de fontes. Apesar de concentrar sua pesquisa nos tipos de fontes citadas acima, Porto Rocha amplia um pouco seu escopo utilizando também, além de jornais da época, muitas fontes produzidas por órgãos de classe, como publicações e atas de reunião do Clube de Engenharia, entendido “como um agente social, órgão de uma classe dirigente” (Idem: 51).

No entanto, as classes pobres, atingidas pelas reformas urbanas, são pouco ou nada ‘ouvidas’ nesses estudos. Porto Rocha, por exemplo, as aborda através do que ele chama de “fontes não tradicionais”, como relatos de escritores como Lima Barreto ou Luiz Edmundo, recurso também utilizado por Benchimol, ou ainda, através de letras de samba de autoria de ex-moradores das áreas do centro da Cidade, como a Praça Onze. Os autores reconhecem a limitação em usar fontes produzidas por escritores com visão “profundamente comprometida com o discurso autoritário e modernizador que celebrava a transformação da cidade ‘colonial’, pestilenta, suja, antiestética numa metrópole civilizada e regenerada” (BENCHIMOL, 1990: 18) como representativas do pensamento das classes populares. Mesmo nas letras de samba usadas por Porto Rocha, este problematiza seu uso como fonte: “Além da escassez, não podemos deixar de fazer referência à precariedade metodológica desses estudos. Categorias sociais distintas são englobadas em conceitos vagos, tais como: povo, pobres, gente humilde etc.” (ROCHA & CARVALHO, 1986: 77).

Mais do que os cortiços ou as favelas, é a partir da *habitação popular* que a História como disciplina fez essa primeira abordagem sobre o tema *favela*. Foram buscadas as continuidades entre os cortiços e a favela, sendo esta última entendida como uma consequência direta do combate àquele, empreendido pelo Estado no período que vai da demolição do Cabeça-de-Porco, em 1893, até a conclusão das reformas de Pereira Passos, em 1906. É a partir desse quadro de “desarticulação das formas de uma sobrevivência de uma parcela das camadas trabalhadoras”, causadas pelas reformas urbanas, que a favela se configura para Rocha (Idem: 96) como “uma resposta ao que ocorre: uma nova estratégia de sobrevivência”.

Ao concentrarem o foco do estudo nas formas de moradia do proletariado urbano, buscando traçar continuidades entre cortiços e

favelas, esses primeiros autores não dedicaram atenção às especificidades nem à historicidade de cada um dos termos. Nessas primeiras abordagens, a favela foi analisada apenas enquanto uma forma de moradia da classe trabalhadora e apresentada como mera consequência da postura do Estado de enfrentamento dos cortiços.

Foi também por esse prisma que a favela apareceu no estudo organizado por Eulália Lobo (LOBO, 1992), com menções nas seções dedicadas às *Condições de vida do Operariado*, em que foram apresentadas cifras de crescimento das favelas, breves caracterizações sobre suas condições físicas, ou como primeira moradia urbana do migrante rural atraído pelo emprego na indústria, sem maior aprofundamento no tema.

A favela era uma questão tratada por esses autores, mas não seu objeto de estudo, de modo que esta produção, por exemplo, sequer chegou a travar diálogo com a produção acadêmica existente sobre favela a partir de outros campos disciplinares (apenas Lia de Aquino Carvalho cita o livro de Janice Perlman sobre o ‘Mito da Marginalidade’ em sua bibliografia).

Por outro lado, ainda que distante da produção de outras disciplinas sobre a favela, o que se observa é que essa produção inaugural propriamente historiográfica, também, recaiu em torno do tema das origens da favela e, igualmente, não afirmou os moradores das favelas como sujeitos sociais da história, sendo antes o Estado e as classes dominantes o grande propulsor do processo histórico.

### **Tem favela na História: novas abordagens**

Analisando a produção vinculada aos programas de pós-graduação do Rio de Janeiro, podemos indicar duas questões fundamentais para a construção renovada da história das favelas, em termos contemporâneos.

A primeira questão é o compromisso com a afirmação dos habitantes das favelas, suas formas de organização e pensamento, como sujeitos sociais do processo histórico.<sup>6</sup> Disso decorre a importância do recorte monográfico, ou seja, da ênfase no estudo da história de comunidades

---

<sup>6</sup> Não sem razão vários trabalhos têm como título citações de fala de moradores.

específicas, evitando o discurso generalizante. Trata-se de reconhecer a pluralidade das dinâmicas sociais em diferentes contextos históricos. Anda junto com esse enfoque monográfico o empenho em exercitar a erudição e ir ao encontro de novas fontes, buscando arquivos inexplorados, por vezes, com documentos ainda em fase corrente ou intermediária, longe dos arquivos históricos, ou valorizar a imprensa jornalística como fonte histórica. Neste mesmo sentido, impõe-se também o reconhecimento de fontes de informação com suportes distintos, história oral e história da imagem, por exemplo. Há aí um compromisso em renovar a erudição sobre o campo de estudos.

Em segundo lugar, à luz das redefinições da própria noção de história, há que se sublinhar a importância de rever criticamente a imposição do tempo da cronologia linear e da ênfase nas origens. Decorre dessa redefinição o interesse por uma relação com o tempo histórico que parte do presente, o que valoriza, igualmente, a investigação sobre a história da memória e das representações do passado. Em certa medida, é a afirmação da história do tempo presente no meio profissional da pesquisa histórica que permitiu a favela entrar para a História como disciplina. Assim, o estudo da história das favelas se integra num movimento mais geral e contemporâneo de revisão das bases da construção e definição do conhecimento histórico.<sup>7</sup>

No primeiro sentido, ainda no fim da década de 1980, Nísia Trindade Lima desenvolveu pesquisa sobre o movimento comunitário entre as décadas de 1950 e 1970, tendo como principal fonte depoimentos de lideranças para reconstruir a trajetória do movimento comunitário, as lutas das comunidades e das associações de moradores, as ações do Estado para as favelas do ponto de vista de seus moradores e as dinâmicas políticas da favela interna e externamente (LIMA, 1989). Esse trabalho marca o esforço acadêmico em ir ao encontro dos moradores das favelas como sujeitos da história. Embora a metodologia fosse a história oral, o estudo de Nísia Trindade Lima foi realizado no âmbito do Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (IUPERJ), dentro

---

<sup>7</sup> Para uma contextualização dos debates em torno da criação da noção de tempo presente, ver: Arend & Macedo (2009).

da área da Ciência Política, expondo a dificuldade desse tipo de estudo para ser realizado no âmbito institucional e disciplinar da História, apesar de seu claro enfoque histórico. Ao sistematizar importantes fontes orais referentes ao movimento comunitário, o trabalho de Nísia serviu de base, posteriormente, para outros historiadores que se dedicaram à história do movimento comunitário e associativo. Chama a atenção também o fato de ter elegido uma conjuntura histórica distante do mote das origens da favela.

Não há dúvida de que a pesquisa de mestrado em História de Mario Sergio Brum teve no trabalho de Nísia Trindade Lima uma inspiração, mesmo havendo quase vinte anos de distância entre as duas pesquisas. Contudo, trata-se já de um trabalho inserido no ambiente institucional da pesquisa histórica, pois o trabalho foi desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em História da UFF. Mario Sergio Brum defendeu sua dissertação em 2006, tendo como objeto as rupturas e continuidades no movimento comunitário das favelas cariocas nas últimas décadas do século XX, em que a produção historiográfica sobre a questão da habitação serviu mais como referência sobre a favela em seus primeiros anos, do que marco teórico a ser seguido (BRUM, 2006). O que ressalta na pesquisa empreendida é o esforço exploratório de fontes nunca antes reunidas, muitas buscadas em arquivos correntes das repartições. Para Brum, o Estado não é um mero instrumento das classes dominantes, mas é também permeável às demandas do movimento comunitário que atravessa disputas que ocorrem na sociedade, em termos gerais, de modo que as favelas conseguem inserir quadros ou projetos dentro da ordem de ação do Estado. Utilizando variados tipos de fontes, tais como depoimentos orais, atas de reunião, jornais e panfletos do movimento comunitário, além de documentos do Estado e jornais de grande circulação, o autor tenta entender as transformações ocorridas no movimento comunitário, como o surgimento de um ‘associativismo de serviços’, com fortes vinculações com o Estado; além da emergência de atores que alteraram as dinâmicas internas nas comunidades, como as ONGs e o tráfico de drogas.

No caso dessas pesquisas, os moradores e o movimento comunitário são o ponto de referência da história, e o Estado, o alvo de suas ações.

Há uma inversão historiográfica que cabe ser apontada, em relação às pesquisas da geração anterior. Mas essa inversão condicionou a busca de novas fontes, antes inexploradas.<sup>8</sup>

Nesse mesmo sentido, com menos enfoque no associativismo e maior valorização da lembrança, no âmbito do departamento de História da UFRJ, encontramos estudos de história de favela realizados por Silvio de Almeida Carvalho Filho, que desenvolveu pesquisa sobre a história da Rocinha.<sup>9</sup> Para Carvalho Filho, embora a Rocinha já tenha sido amplamente conhecida, não havia uma ‘*indagação histórica*’ sobre a favela. Inspirado por novas abordagens e estratégias historiográficas, o pesquisador tem como foco principal de sua pesquisa o estudo dos moradores da Rocinha e construção de suas variadas identidades, através dos cortes de classe, ‘raça’, gênero e o local de moradia, bem como através de suas relações com o resto da cidade, inclusive através da violência urbana, campo pouquíssimo ou nada estudado pelos historiadores brasileiros. O que chama a atenção também nesse caso é a opção que parte de questões do tempo presente e explora de modo sistemático o universo da história oral e da fotografia.<sup>10</sup>

Mas é um estudo sobre história das favelas, publicado no fim da década de 1990, que ressaltou de modo pioneiro essa perspectiva inovadora de tratar a história a partir do presente, impondo uma compreensão diferente de conceituar a abordagem histórica e o tempo histórico. Cecília Azevedo, professora do departamento de História da UFF, tendo como pretexto a história da estátua da Liberdade da Vila Kennedy, partiu de uma questão imediata: o aniversário de 30 anos do conjunto habitacional registrado numa reportagem hodierna da revista *Veja* sobre o processo de remoção, onde esta era tratada de maneira positiva entre os moradores (AZEVEDO, 1999). A partir desse registro

---

<sup>8</sup> Nem todos os trabalhos invertem esse enfoque. O trabalho de Claudia Peçanha Trindade, por exemplo, que busca discutir o Programa de Remoções de Favelas, no Rio de Janeiro, a partir do estudo de caso do Centro de Habitação Provisória de Nova Holanda, durante as décadas 1960 e 1970, retoma a análise que leva em conta a relação entre habitação e capitalismo, enfatizando o Estado como sujeito histórico. Ver: Trindade (2006).

<sup>9</sup> Embora não tenha realizado dissertação ou tese referente à favela, Carvalho Filho possui alguns trabalhos sobre o assunto, dentre eles, o seguinte: Carvalho Filho (2009).

<sup>10</sup> São elas: Mamede (2005) e Ramos (2007).

atual do presente da pesquisa é que a historiadora se dedicou a tratar a história e a memória do conjunto habitacional e das remoções de favelas na gestão de Carlos Lacerda à frente do Estado da Guanabara (1960-1965), utilizando como fontes depoimentos de moradores e documentos oficiais sobre a remoção e sobre a *Aliança para o Progresso*, combinados com desenhos e representações de escolares produzidos no desenrolar da investigação desenvolvida, colhendo fonte inusitada do tempo presente. Dessa última fonte, foi retirado o título do artigo, que se refere a como uma criança da escola do bairro se referia à estátua. Mas a história da escultura, que se confunde com a história do bairro, é tratada no artigo para pôr em questão as representações da liberdade pelos moradores da Vila Kennedy. Trata-se de um estudo de caso para pensar a questão da liberdade no Brasil a partir das classes populares.

Na historiografia mais recente sobre a favela, portanto, além de acompanhar o esforço de renovação das fontes e ir à busca dos habitantes da favela como sujeitos históricos, há que se sublinhar, a abordagem renovada do tempo histórico, em que o presente é o ponto de partida para pensar o passado, o que substitui a preocupação com as origens. Além disso, a favela surge como enunciado discursivo que informa e participa do mundo das representações sociais e do imaginário coletivo, tratando de temas como a liberdade e a violência. É nessa vertente que a favela ocupa a preocupação dos pesquisadores de história na atualidade.

De outro modo, mas na mesma direção, pode-se dizer que o recurso da imprensa jornalística como fonte histórica se afirmou como território fértil para o estudo do imaginário da favela. Rômulo Costa Mattos, por exemplo, tanto em sua dissertação quanto depois em sua tese de doutorado, estudou a construção social da favela no imaginário social durante a Primeira República, como o ‘endemoninhado vilarejo’ ou a ‘aldeia do mal’. O autor aborda a favela para além da questão da habitação (sem desprezar, porém, esta questão), usando como fontes em suas pesquisas, além de vasta documentação do Estado, periódicos, jornais e literatura de cronistas sobre o morro da *Favela* e depois sobre a extensão da denominação a outros morros da cidade (MATTOS, 2004 e 2008). Mauro Amoroso, por sua vez, em seu trabalho de mestrado, tomou a favela como objeto a partir de fotojornalismo, acompanhando as fotos

na imprensa, principalmente nas páginas do extinto jornal *Correio da Manhã*. Utilizando como metodologia tanto a história da imagem quanto a história oral, Amoroso entrevistou os fotógrafos responsáveis pelas imagens e todo o processo de produção da imagem, desde o instantâneo da foto até a edição no jornal, analisando a construção da imagem da favela na imprensa. Assim, evidencia-se não só a ampliação das fontes utilizadas por essa nova safra de historiadores, mas, igualmente, os modos diversificados de abordagem sobre a favela (AMOROSO, 2006).

De outro lado, essa redefinição do tratamento do tempo histórico na historiografia se relaciona com a valorização do foco nas relações entre história e memória. Esse foco encontra repercussão na historiografia brasileira e se afirma na cidade do Rio de Janeiro, especialmente, em dois programas de pós-graduação de marca interdisciplinar: o programa de pós-graduação do CPDOC-FGV e o programa Memória Social, da UNIRIO. Uma das primeiras dissertações defendidas na pós do CPDOC foi resultado da pesquisa de Claudia Rose Ribeiro da Silva, junção interessante entre um estudo acadêmico com uma produção de memória das favelas, com a autora tendo sido liderança comunitária e, na época da pesquisa, coordenadora da Rede Memória da ONG Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré (CEASM). A dissertação de Cláudia Rose possui um forte caráter militante, ao produzir uma memória do passado em comum das favelas da área da Maré, buscando uma origem em comum que fornecesse sentido a identidade da Maré como um bairro (SILVA, 2006).

Esforço e trajetória semelhante são as de Antônio Carlos Vieira, que defendeu sua dissertação no Programa de Pós-Graduação em Memória Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGMS-UNIRIO) (VIEIRA, 2008). O estudo da memória como forma de abordagem do tema favela pela História ocorre também em outras dissertações realizadas pelo PPGMS-UNIRIO. Como a de Eladir Nascimento dos Santos, sobre a Federação de Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ), em que a autora analisa a trajetória da principal entidade do movimento comunitário das favelas cariocas a partir de depoimentos orais (SANTOS, 2009); e Marcus Paulo Silva dos Reis, que trata das memórias de dois momentos de remoção dos



moradores da Praia do Pinto, favela extinta no bairro do Leblon. Com intenso uso de história oral, o autor entrevistou moradores de conjuntos que abrigaram os removidos, como a Cruzada São Sebastião e a Cidade Alta (REIS, 2009).

Cabe citar ainda o livro de Tânia Maria Fernandes e Renato Gama-Rosa Costa, da Casa de Oswaldo Cruz (COC/FIOCRUZ), que aborda a história da comunidade de Manguinhos, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, cruzando fontes de natureza diversa, destacando as memórias dos moradores por meio de seus depoimentos e lembranças (FERNANDES & COSTA, 2009).

Ora, o que os estudos de história da memória enfatizam é que o passado é matéria de versões e narrativas e não propriamente o lugar da história. Nesse sentido, as percepções do passado só podem ser compreendidas na sua multiplicidade e a partir de seu presente. E é dessa multiplicidade de versões sobre o passado que a experiência histórica se expressa, definindo-se como um pressuposto do conhecimento histórico. Mais do que os fatos, ou os quadros de ordem social e de organização do processo histórico, as versões ganham um interesse especial para definir porque a análise histórica tem especificidade. Além disso, são as conexões entre presente e passado que ganham ênfase, afirmando nova dinâmica de abordagem do tempo para o conhecimento histórico.

Não importam quais sejam as vertentes de abordagem, o que se constata é que em todas estas pesquisas mais recentes, a favela se constitui como objeto de estudo da História como disciplina. Isso determina trajetórias individuais de pesquisadores que fazem da favela o seu campo de investigação, retomando-a em diferentes etapas da sua formação, em suas pesquisas de bacharelado, mestrado e doutorado em história. Fundamental é sublinhar que a ênfase no estudo da historicidade, o que é próprio da sociedade no tempo, é que permite do ponto de vista historiográfico explorar a ideia de que a favela não é um dado e por isso a favela tem história. Disso resulta um encontro que seguramente estava sendo aguardado entre a História e a favela.

Esse balanço bibliográfico nos remete à lembrança de uma conversa com o antigo presidente da escola de samba da Vila Kennedy, que tem como estandarte a estátua da Liberdade. Ao explicar por que a cada

ano a liberdade era representada de modos muito diferente – ora de mulata, ora de loura, além de acompanhada por travestis –, o presidente da escola afirmou que até aquele momento nenhum historiador havia provado o sexo e a raça da liberdade. Ora, esse diálogo é ilustrativo das novas perguntas que são feitas pela sociedade aos historiadores do nosso tempo. Investigar a história das favelas é um modo de ir ao encontro dessa interrogação geral que exemplifica as redefinições dos rumos da historiografia na atualidade.

## Referências bibliográficas

- ABREU, Maurício de Almeida (1987). *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- AGACHE, Alfred (1930). *Cidade do Rio de Janeiro, remodelação, extensão e Embelezamento* (Plano Agache) Paris: Foyer Brésilien.
- ALVITO, Marcos (2001). *As cores de Acari: uma favela carioca*. Rio de Janeiro: FGV.
- AMOROSO, Mauro (2006). *Nunca é tarde para ser feliz? A imagem da favela na fotografia do Correio da Manhã*. Dissertação de Mestrado em História Social. Niterói: PPGH–UFF.
- AREND, Silvia Maria Fávero; MACEDO, Fábio (2009). Sobre a história do Tempo Presente: Entrevista com o historiador Henry Rousso; realizada por Silvia Maria Fávero Arend & Fábio Macedo. *Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 201-216, jan./jun. Disponível em: <http://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/viewFile/705/608>. Acesso em: 10 de julho de 2010.
- AZEVEDO, Cecília (1999). Essa pobre moça indefesa – Estátua da Liberdade da Vila Kennedy. In: KNAUSS, Paulo (coord.). *Cidade Vaidosa: imagens urbanas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Sette Letras, p. 93-116.
- BACKHAUSER, Everardo (1906). *Habitações Populares*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- BENCHIMOL, Jaime Larry (1990). *Pereira Passos: um Haussmann tropical*. Biblioteca Carioca, Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura (Biblioteca Carioca, v. 11).
- BRUM, Mario Sergio (2006). “O povo acredita na gente”: *Rupturas e continuidades no movimento comunitário das favelas cariocas nas décadas*

*de 1980 e 1990*. Dissertação de Mestrado em História Social, Niterói: PPGH–UFF.

BURGOS, Marcelo Baumann (1998). Dos Parques-proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, p. 25-60.

CARVALHO FILHO, Silvio de Almeida (2009). A vida lá dentro é uma loucura: violência e política na favela da Rocinha. In: BUSTAMANTE, Regina Maria da Cunha; MOURA, José Francisco (orgs.). *Violência na História*. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, p. 137-158.

CUNHA, Neiva Vieira da (coord.) (2006). *Histórias de favelas da Grande Tijuca contadas por quem faz parte delas - Projeto Condutores(as) de Memória*. Rio de Janeiro: IBASE/Agenda Social Rio.

FERNANDES, Tânia; COSTA, Renato da Gama-Rosa (2009). *Histórias de pessoas e lugares: memórias das comunidades de Mangunhos*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

FERREIRA DOS SANTOS, Carlos Nelson (1981). *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

GOMES, Manoel (1980). *As lutas do povo do Borel*. Rio de Janeiro: Muro.

GRYNSZPAN, Mario; PANDOLFI, Dulce (2003). *A favela fala: depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: FGV.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth (1978). *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.

LIMA, Nísia Trindade (1989). *O movimento de favelados do Rio de Janeiro: políticas de Estado e lutas sociais (1954-73)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ.

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer (coord.) (1992). *Rio de Janeiro Operário: natureza do estado, conjuntura econômica, condições de vida e consciência de classe*. Rio de Janeiro: Access.

MACHADO DA SILVA, Luis Antônio (1967). A política na favela. *Cadernos brasileiros*, ano 9, n. 41, maio/jun., p. 35-47.

MAMEDE, Alessandra Costa (2005). *Conjunto Habitacional Antares e favela Dona Marta: Associações de Moradores e suas relações com o tráfico de drogas e o Primeiro Governo Brizola no Estado do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado em História. Rio de Janeiro: PPGHC-UFRJ.

MATTOS, Rômulo Costa (2008). *Pelos Pobres!* As campanhas pela

construção de casas populares e o discurso sobre as favelas na Primeira República. Tese de Doutorado em História Social. Niterói: PPGH-UFF.

\_\_\_\_\_. (2004). *A 'Aldeia do Mal': O Morro da Favella e a construção social das favelas durante a Primeira República*. Dissertação de Mestrado em História Social. Niterói: PPGH-UFF.

MOURA, Vitor Tavares (1943). *Favelas do Distrito Federal*; aspectos do Distrito Federal. Rio de Janeiro: Sauer.

NASCIMENTO E SILVA, Maria Hortência de (1942). *Impressões de uma assistente sobre o trabalho na favela*. Rio de Janeiro: Sauer.

NOVAES, Regina Reyes (2000). *Com a palavra os moradores!* Pesquisa qualitativa em comunidades e bairros da Grande Tijuca. Rio de Janeiro: IBASE.

NUNES, Guida (1980). *Favela: Resistência pelo direito de viver*. Petrópolis: Vozes.

PARISSE, Lucien (1969). *Favelas do Rio de Janeiro: evolução, sentido*. Rio de Janeiro (Cadernos do CENPHA - 5).

PERLMAN, Janice (1977). *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

RAMOS, Cíntia Aparecida Almeida (2007). *Vigilância, Controle e Correção: análise dos discursos e práticas da assistência prestada pela Fundação Leão XIII a favelas cariocas entre 1947 e 1982*. Dissertação de Mestrado em História Comparada. Rio de Janeiro: PPGHC-UFRJ.

REIS, Marcus Paulo Silva dos (2009). *“Operação Praia do Pinto” – um estudo da memória popular da remoção*. Dissertação de Mestrado em Memória Social. Rio de Janeiro: PPGMS-Uni-Rio.

ROCHA, Oswaldo Porto; CARVALHO, Lia de Aquino (1986). *A era das demolições: a cidade do Rio de Janeiro (1870-1920)/Contribuição ao estudo das habitações populares: Rio de Janeiro (1886-1906)*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura / DGDI. (Biblioteca Carioca, v. 1).

SANTOS, Eladir Fátima Nascimento dos (2009). *E por falar em FAFERJ... Federação de Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (1963-1993) - memória e história oral*. Dissertação de Mestrado em Memória Social. Rio de Janeiro: PPGMS–Uni-Rio.

SEGALLA, Lygia (org.) (1991). *O riscado do balão japonês: trabalho comunitário na Rocinha, 1977-1982*. Dissertação de Mestrado em

Antropologia Social. Rio de Janeiro: PPGAS/UFRJ.

\_\_\_\_\_ (1983). *Varal de lembranças: histórias e causos da Rocinha*. Rio de Janeiro: UPMMR/Tempo e Presença.

SILVA, Cláudia Rose Ribeiro da (2006). *Maré: a invenção de um bairro*. Trabalho de Conclusão de Curso. Rio de Janeiro: Mestrado Profissionalizante em Bens Culturais e Projetos Sociais - CPDOC/FGV.

TRINDADE, Claudia Peçanha da (2006). *Entre a Favela e o Conjunto Habitacional: programa de remoção e habitação provisória*. Dissertação de Mestrado em História Social. Niterói: PPGH-UFF.

VALLADARES, Licia do Prado (1978). *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

VALLADARES, Licia do Prado & MEDEIROS, Lídia (2003). *Pensando as Favelas do Rio de Janeiro [1906-2000]: Uma bibliografia analítica*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

VALLA, Victor Vincent (org.) (1986). *Educação e favela: políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985*. Petrópolis: Vozes.

VAZ, Lilian Fessler (coord.) (1994). *História dos bairros da Maré: Espaço, tempo e vida cotidiana no complexo da Maré*. Rio de Janeiro: UFRJ.

\_\_\_\_\_ (1986). Notas sobre o Cabeça-de-Porco. *Revista Rio de Janeiro*, Niterói, v. 1, nº 2, p. 29-35, jan.-abr..

VIEIRA, Antônio Carlos Pinto (2008). *Do engenho à favela, do mar ao chão, memórias da construção do espaço da Maré*. Dissertação de Mestrado em Memória Social. Rio de Janeiro: PPGMS-Uni-Rio.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.) (1998). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV.

ZALUAR, Alba (1985). *A máquina e a Revolta*. São Paulo: Brasiliense.

# O Assistente Social e as favelas (1945/64)

*Cezar Honorato*

## **Introdução**

No presente artigo, temos como objetivo central discutir a relação entre o surgimento e a consolidação da profissão de assistente social e as favelas como objeto de sua intervenção. Neste sentido, buscaremos primeiramente fazer um breve retrospecto do próprio surgimento do assistente social como profissão no Brasil, a construção do seu poder/saber, para podermos tentar avançar no seu papel no trato da questão da favela.

O retorno ao Estado Novo Vargasista (1937/45) é inevitável. Afinal, foi na sua fase final que surgiram as primeiras instituições públicas de intervenção social, como a Legião Brasileira de Assistência e a Fundação Leão XIII (no caso do Rio de Janeiro), além da criação das primeiras Escolas de Serviço Social de caráter público de nível superior.

Nunca é demais lembrar que, apesar de todas as iniciativas de intervenção social nascidas no seio da sociedade civil e aquelas claramente identificadas como estratégias de sobrevivência do trabalho no confronto com o capital, parece-nos claro que o reposicionamento do Estado em relação à miséria e à pobreza é um divisor de águas na história social brasileira.

De uma atitude de repressão e controle com base na atuação policial<sup>1</sup> que marcou o Estado brasileiro durante o Império e a Primeira República, o alvorecer da década de 1940 marca um novo posicionamento do Estado com relação à miséria e à pobreza:

---

<sup>1</sup> Aliás, como ocorria em todo o mundo, mas, notamos, tardiamente em relação à implantação de ações anticíclicas de influência *keynesianas* como as norte-americanas da década de 1930.

O pacto político em gestação ao longo do período incluía os empresários e os trabalhadores urbanos, faltava atrair os que se encontravam à margem do processo de desenvolvimento capitalista, os *não-trabalhadores*, os que não conseguiam se situar no mercado formal de trabalho, identificados ora como *miseráveis* ora como *desvalidos*, que mendigavam pelas ruas das grandes cidades, além das *famílias pobres* cujo salário formal conseguido por um dos seus membros não dava para prover o necessário sustento (HONORATO, 1987: 11).

Os miseráveis, os desvalidos e as famílias muito pobres que deveriam ser objetos do pacto político em gestação não estavam espalhados por toda a cidade como faziam crer alguns periodistas da época.

Em realidade, a presença desses indivíduos na capital federal podia ser percebida nas ruas e praças ou estavam concentrados em territórios específicos – as favelas – que fugiam ao controle tanto do capital, quanto do Estado.

Com relação aos que vagueiam pelas ruas, constituiu-se, no campo das primeiras políticas públicas brasileiras, o paradigma de que antes de ser uma questão coletiva, tratava-se de situações de indivíduos – bem ao gosto da psicologia social – que estavam nas ruas por falta de orientação e oportunidade profissional e de emprego – os mendigos e prostitutas, por exemplo – ou porque não tinham acesso à educação e que estavam nas ruas para ajudar no sustento da família, como no caso dos meninos de rua.

No caso de adultos que praticavam pequenos ou grandes delitos ou que se negavam a participar dos programas de ressocialização, deveriam ir para a cadeia. Tratando-se de menores de idade em situações como essas, deveriam ser encaminhados ao Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado, não por coincidência, em 1942, para se tentar “consertá-los” e transformá-los em cidadãos.

Note-se que, em todas as situações anteriormente aventadas, o Estado passou de somente repressor – o que não quer dizer que tenha acabado a repressão policial contra eles – a agente de identificação, recolhimento e abrigo visando à reintegração social, em instituições que deveriam orientá-los e ressocializá-los.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Expressão em voga desde os anos 1930 entre os profissionais que lidavam com as demandas sociais.

A questão de certos territórios existentes na capital federal é mais complexa. Primeiramente, a modernidade brasileira incorporou como um de seus paradigmas a segregação territorial da pobreza, entendendo ser moderna a aparência de modernidade que era vista na Europa e não a sua essência.<sup>3</sup>

Tal fato significa que os territórios onde moravam os pobres e miseráveis eram considerados feios e até poderiam existir, desde que distantes dos bairros “chiques” e modernos que se consolidavam em parte da zona central – para o comércio de luxo – e da zona sul, para moradia. Para tal, era necessário higienizar várias partes da cidade, como ficou patente nas reformas urbanas implementadas desde o final do Império brasileiro até o período em destaque.

Contudo, desde o início da década de 1920, a expansão urbana e industrial do Rio de Janeiro cidade e região, junto a uma política de compressão de salários e a expansão do trabalho informal, fez com que, por um lado, ocorresse um aumento do déficit habitacional na cidade. Mais ainda, os crônicos problemas de ausência, má qualidade e altos preços dos transportes na cidade obstaculizavam a moradia nos longínquos bairros que surgiam nos rincões das zonas Norte e Oeste.

A combinação de todos esses elementos dificultava o acesso de uma parcela grande da população a compra ou aluguel de moradias em lugares que garantissem acesso fácil aos locais de trabalho. A ocupação de terrenos ilegais ou de propriedade desconhecida, ou mesmo de difícil acesso por serem íngremes, ou mesmo de terrenos em áreas insalubres ou inseguras, passou a ser uma opção para essa população.

Tal realidade, reconhecida pelas autoridades e empresários, fez com que se mudasse a percepção das favelas de área que concentrava “bandidos, prostitutas e desqualificados”, a exemplo dos cortiços, em áreas de concentração de pobres e miseráveis, mas “de bem”.

Logo, era necessário rever o papel do Poder Público no enfrentamento da questão das favelas do Rio de Janeiro. Se ainda preservava uma visão de higienização social, já apresentava novos elementos. Neste contexto,

---

3 A modernidade brasileira, ao contrário da europeia, se deu com a expansão do capitalismo e a não incorporação da cidadania como elemento estrutural, como bem nos aponta José de Souza Martins (2008), dentre outros autores que se dedicaram ao tema.



tornava-se fundamental a atuação do assistente social, exatamente o profissional que deveria atuar nesta nova realidade.

## **Os Assistentes Sociais entram em cena**

28 de agosto de 1942 marca o surgimento da Legião Brasileira de Assistência (LBA) com o objetivo de atender às famílias dos soldados brasileiros que atuavam na Segunda Guerra Mundial. O contato com a família dos pracinhas e a percepção política de que a LBA poderia ser um elemento fundamental para a constituição de uma nova relação do Estado com a sociedade fizeram com que, ao longo dos dois anos seguintes, a Legião transformasse o seu foco.

A instituição criada por Vargas e que ficou sob o comando de Dona Darcy Vargas – primeira-dama do Brasil – rapidamente ganha um novo sentido ao incorporar o trato dos miseráveis dentre os seus objetivos. Embora previsto desde a sua fundação, foi, na realidade, após 1944 que a LBA incorporou como sua meta fulcral as ações de apoio ao desenvolvimento comunitário que consistiam na prestação de assistência técnica e/ou financeira às organizações da comunidade para realização de projetos voltados para melhoria habitacional.

A criação da LBA, em 28 de agosto de 1942, lembra a Prof<sup>a</sup>. Rita de Cássia Freitas, “demarcou uma redefinição no Estado Brasileiro com a incorporação da pobreza e da miséria no discurso oficial” (OLIVEIRA, 2010: 2).

Coetâneo e coerente com o projeto político do seu sogro, o Comandante Amaral Peixoto, Interventor do Estado do Rio de Janeiro, criou a Fundação Lar Operário Fluminense (Decreto nº 666/42), seguindo o também Interventor do Distrito Federal, Pedro Ernesto.

Tendo seu estatuto aprovado pelo Decreto nº 1.531/42, a Fundação Lar do Operário Fluminense tinha nas doações do poder público e de particulares a sua base de manutenção e tinha como meta principal erradicar as favelas então existentes, em nome da melhoria da qualidade de vida, e transformar a base de sustentação da sua população, da economia informal para a formal capitalista. Afinal,

cabia à Fundação [Lar Operário Fluminense]: a) promover ação social contra as “favelas”, empreendendo a construção de casas higiênicas e confortáveis, a serem locadas, mediante módico aluguel; b) dar assistência material, moral e espiritual aos habitantes das “favelas” preparando-os para o novo e melhor nível de vida a que tenham de passar (...) incorporando-os, enfim, à classe proletária; c) proporcionar alimentação racional, socorros médicos, hospitalar e assistência judiciária; d) prodigalizar à infância e à juventude educação e instrução (HONORATO, 1987: 134).

Complementarmente à Fundação Lar Operário Fluminense, o Interventor Amaral Peixoto criou a Comissão para a Organização de Plano para Construção de Casas populares na Capital como uma instituição de cunho público-privado, não representando despesas para a administração.

A comissão, além de elaborar o Plano, receberá donativos públicos e particulares e baixará o Regulamento para uso das casas, bem como determinando aluguel para a manutenção de atividades de assistência social (idem, ibidem: 134).

É digno de nota que, se foram efetuadas, as doações financeiras públicas não apareceram em nenhum dos orçamentos pesquisados. Também não se tem registro da efetivação dos objetivos previstos na criação da Comissão.

Tais observações não devem nos surpreender, visto que no âmbito da própria prefeitura do Distrito Federal estavam sendo pensadas e implementadas ações que caminhavam nessa direção.<sup>4</sup> Não é demasiado apontar que a perspectiva ainda dominante acerca das favelas está permeada pela ideia da casa enquanto lócus de degradação física – tanto no sentido médico quanto no sentido arquitetônico – e moral (criminalidade, lascívia sexual etc.) (ABREU, 1985).

Mais ainda: se avançarmos no campo das mentalidades sociais, temos a permanência da matriz do pensamento de que a habitação popular e

---

4 A este respeito, ver: Valla (1986) e Iamamoto & Carvalho (1988).

os bairros populares, além de gerarem doenças ao corpo, eram vistos também como “doença urbana”, um espaço de “enfeimento” da beleza da capital federal, onde miseráveis, doentes e bandidos construíram um território marginal, excluído e excluível (cidade partida?).

As habitações populares (os cortiços, zungus, etc.) existiam e se reproduziam desde o final do período colonial. Contudo, se a construção da favela enquanto categoria de análise ou de atenção específica do Poder Público não se firmara ainda nas primeiras décadas do século, desde a década de 1930, com a expansão urbano-industrial do período e o aumento da aglomeração popular num mesmo território, tornara-se um fato.

Já não se tratava de erradicar os infectos cortiços, como nos tempos de Pereira Passos. O binômio habitação degradada/criminalidade já não respondia aos novos dilemas advindos do desenvolvimento urbano e industrial: construiu-se uma novo binômio: bairros populares/trabalhadores.

É nesse contexto que surgem as primeiras propostas de políticas públicas para a questão dos territórios de habitação popular – as favelas – que atendessem também aos interesses do grande capital industrial e comercial pela reprodução de uma força de trabalho mais barata e, especificamente, pelo capital imobiliário, preocupado com a expansão de favelas em áreas que poderiam ser valorizadas para construções de maior valor.

Para isso, tornava-se necessário conhecer esses territórios e a sua gente para que se pudesse ter uma política pública para a questão, contando com profissionais capazes de dar conta da tarefa de modo “científico”, visando a resolver, de vez, o problema...

A falta de pesquisas específicas acerca do tema e de profissionais que dele pudessem cuidar fez com que a administração de Henrique Dodsworth buscasse inserir no planejamento urbano do Rio de Janeiro “uma solução para as favelas que cresciam rapidamente”.

Paralelamente, Dodsworth criou a Escola Técnica de Assistência Social Cecy Dodsworth (1944) – atualmente Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro –, convidando a assistente social Maria Esolina Pinheiro para dirigi-la na esfera da

Secretaria de Saúde e Assistência, embora já funcionasse em caráter provisório desde 1939.

Se observarmos com mais vagar a sua criação, perceberemos que a Escola Técnica determinava o funcionamento dos cursos de assistente social, educador familiar, visitador social, nutricionista e puericultura. Ora, temos aí duas tendências claras: a primeira, visivelmente vinculada à questão da saúde pública (nutrição e puericultura); e a segunda, com as preocupações de intervenção social (assistente social e educador social), além de definir o curso de Visitador Social – equivalente ao criado pela Igreja em São Paulo e no Rio de Janeiro – como de nível técnico, bem como o de educador social, sendo o de assistente social, superior.

Ressalte-se que,

Utilizando-se inicialmente de um discurso humanista cristão, de alguns dos quadros técnicos surgidos no interior da militância católica e da burocracia estatal, o estado varguista criou a assistência social como uma profissão e o mercado de trabalho para estes novos profissionais, que são as instituições públicas de assistência social. Existe uma ruptura fundamental entre os visitadores sociais – posteriormente, assistentes sociais – gerados pela Igreja para o trabalho caritativo e missionário, redefinidos pela Doutrina Social, como o da PUC de São Paulo, e os cursos de Serviço Social surgidos no Estado Novo, para o atendimento à nova lógica política do país (PINHEIRO: 1985: 5).

Isto porque a atuação social da Igreja não tinha a abrangência e a amplitude que os seus autores querem nos fazer crer, ao contrário das propostas governamentais. Em segundo lugar, o papel que o assistente social passou a deter na esfera pública foi o de burocrata do social, cabendo-lhe definir os benefícios a serem concedidos e os beneficiários destes benefícios a partir dos recursos que dispunham e que não eram definidos por eles, mas pelo jogo político da administração pública.

E, por último, embora não menos importante, não se tratava de um trabalho caritativo, visto que os recursos eram oriundos da receita da União, no caso da LBA, ou de contribuições compulsórias, como no caso do SESC, SENAI, SESI, ou ainda a Fundação Leão XIII. Frise-

se que não se tratava de uma ação missionária, pois era laico e feito por um corpo profissional assalariado e que utilizava as técnicas mais sofisticadas de pesquisa social de então.

É verdade que na constituição dos primeiros cursos públicos de Serviço Social no Rio de Janeiro – Escola Técnica de Assistência Social Cecy Dodsworth (1944), atualmente Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e Escola de Serviço Social do Estado do Rio de Janeiro (1945), que compõem nos dias de hoje a Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – a influência da Igreja Católica está presente, e não poderia ser diferente se nos remontarmos ao período histórico ao qual estamos tratando.

Contudo, a lógica de constituição, as suas definições e práticas, o controle da ação social, são prerrogativas e desdobramentos da ação do poder público objetivando, naquele momento, atender aos interesses do estado varguista (COSTA, 1995; GOMES, 1994; FREIRE, 1994).

Logo, tornava-se necessário *criar* uma profissão que, utilizando os recursos das ciências sociais de então, pudesse atuar de *forma neutra, científica e apolítica* na solução dos problemas da pobreza, num entrelaçamento entre saber, poder e reprodução social, mediante a fusão entre ação política – gestores do social – e ação simbólica – elaboração de paradigmas. Era uma necessidade criar agentes sociais especializados na *potencial gestão* de instrumentos consolidadores da direção política (hegemonia) do Estado que incluísse, na condição de subalternidade, grandes contingentes da sociedade brasileira.

As supostas *neutralidade e apolicismo*, com o monopólio do saber especializado, permitiam a mediação entre o público e o privado. Pela via do saber as Assistentes Sociais construíram, lenta e inexoravelmente, a própria necessidade de seus serviços, ao mesmo tempo que também construíram um *discurso de rotina* que os garantiam enquanto *agentes do poder*. Logo, analisar os *canais de formação* dos Assistentes Sociais no período torna-se imprescindível já que, para além da *condição de classe* (GRAMSCI, 1978), muitas de suas *tomadas de posição* estavam respaldadas pela bagagem adquirida nas distintas instituições escolares criadas no período – *habitus* e posição de classe (BORDIEU, 1973, 1989; MENDONÇA, 1990, 1994, 1995).

Observando com mais vagar esses canais de formação do assistente social podemos perceber que a composição do corpo docente das duas primeiras Faculdades de Serviço Social do Rio de Janeiro contava com elementos oriundos da Igreja atuando em conjunto com burocratas,<sup>5</sup> com um curriculum laico e científico, e não catequético.

A primeira escola de serviço social do Rio de Janeiro de cunho oficial, laica, e gratuita, a Escola Técnica de Assistência Social Cecy Dowsdoworth, foi sendo gestada desde 1939 (PINHEIRO, 1985), transformando-se em faculdade em 1944, como desdobramento das ações do Juízo de Menores e do Laboratório de Biologia Infantil do Distrito Federal. Tendo a liderança de Maria Esolina Pinheiro, não vinculada à Igreja, mas à alta burocracia do Distrito Federal. Tendo entre seus professores “intelectuais públicos” como Alceu do Amoroso Lima e Roberto Lira.

A Faculdade contratou professores da PUC/SP para atuar nas disciplinas específicas de intervenção social, com destaque para as de estágio e de monografia, por serem considerados os maiores especialistas da época.

E não poderia ser diferente, uma vez que a própria Maria Esolina Pinheiro era uma filha dileta do movimento conhecido como “Escola Nova”, marcadamente defensor de uma educação pública, laica, criativa, científica e adaptada às necessidades brasileiras.

No caso da Escola de Serviço Social de Niterói criada por Alzira Vargas do Amaral Peixoto, mulher do interventor Amaral Peixoto, filha e secretária particular de Getúlio Vargas, ela contou com verbas da LBA, criada e presidida por sua mãe, Darcy Vargas.

Para implantar a Escola, seguiu-se o mesmo modelo, sendo que após a formatura da primeira turma, a sua administração foi entregue a Violeta Campofiorito, assistente social vinculada à administração pública, de família de influentes políticos e intelectuais, embora ligada à Igreja tradicional do Estado do Rio de Janeiro.

Quando se fala de quadros oriundos da Igreja, temos de ter em mente que se trata de professores formados na Universidade de Louvain

---

<sup>5</sup> Está presente na memória do Serviço Social a ideia de que Maria Esolina era kardecista. Contudo, não encontramos ainda fontes que comprovem ou refutem tal informação.

(Bélgica) e que fundaram o Curso de Serviço Social da PUC/SP (1936) e da PUC/RJ (1937), além de expressivos intelectuais católicos como Alceu de Amoroso Lima, Cardeal Leme e Jackson de Figueiredo, o grupo do chamado Centro Don Vital, e que, indiscutivelmente, eram os mais qualificados quadros técnicos do período.

Uma análise da biografia – pesquisa em andamento – poderá nos informar melhor a respeito das vinculações dos primeiros docentes dessas escolas com a burocracia pública e com a Igreja. Contudo, os dados preliminares têm nos sugerido que a grande maioria dos professores nas duas instituições analisadas, embora fossem reconhecidos publicamente como cristãos – e quem poderia não sê-lo no Estado Novo? – obtiveram reconhecimento social como profissionais nas suas respectivas especialidades.

Continuando, ao observarmos os programas das várias disciplinas, eles apontam para uma forte influência do positivismo funcionalista, tão em voga nos centros acadêmicos norte-americanos, agregado a um “biologismo psicologizante”, como bases para a reflexão acerca das formas de intervir no social, e não a doutrina social da Igreja.

Nas disciplinas especificamente de prática do Serviço Social – serviço social de caso, estágio etc. – pode-se observar uma tendência diferente: grande parte dos professores foi recrutada nas escolas católicas. Como resultante, parece-nos que junto a uma tradição oriunda da sociologia positivista (NETTO, 1992), construiu-se um *ethos profissional*, baseado em valores católicos, tais como o *ascetismo*, a *benemerência*, o *messianismo*, o *desprendimento*, o *voluntarismo* e o *caritativismo*, que marcam, até hoje, muito da prática profissional de vários dos assistentes sociais espalhados pelo país, no que pese o esforço hercúleo que desde o início dos anos 1960 seus principais intelectuais têm feito para reverter tal quadro.

Logo, é muito mais na constituição de um *habitus de classe* do assistente social do que na sua prática, que a Igreja participou decisivamente na constituição da profissão de assistente social desde o Estado Novo. Caberia ainda uma pergunta sobre esta questão: de que forma este *habitus de classe* se articularia com os interesses varguistas?

Primeiramente, a ideologia estadonovista nunca entrou em confronto com muitos dos símbolos e valores defendidos pela Igreja. Ao contrário, buscou articulá-los aos seus próprios interesses. Em segundo lugar, convém lembrar que a principal instituição de assistência social surgida no Estado Novo foi a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que se transformou na grande agência de atendimento às necessidades dos miseráveis e desvalidos. Para que a LBA pudesse desempenhar o seu papel era necessário ter técnicos que *gostassem* de trabalhar com o “lumpesinato” e que, antes de se revoltarem com a situação de vida dos excluídos da ordem capitalista, considerassem tal atividade como *missão* e como parte de sua própria redenção.

Em terceiro lugar, como o positivismo implementado entre nós era extremamente moralista, buscando retirar os miseráveis e desvalidos da degradação social e moral que se “autoimpuseram” (VALLA, 1986), as formas de Assistência Social mais comum assemelhavam-se a uma cruzada moralista, com a utilização de todo o refinamento metodológico importado das ciências sociais norte-americanas.

Num outro prisma, podemos observar que estruturalmente a LBA sempre contou com muito menos aporte financeiro do que as demandas que buscava atender. Logo, os seus recursos e o seu poder – no que pese ser um cargo ocupado pelas primeiras-damas – eram definidos no núcleo de poder, cabendo aos seus profissionais, os assistentes sociais, elencar prioridades e canalizar os recursos não para atender a todas as demandas, mas para atender aqueles que se encontravam em pior situação, numa espécie de hierarquia macabra.

## **Serviço Social, Favela e Estado: novas questões são colocadas**

A primeira grande virada da relação entre o Estado e as favelas é o de reconhecimento de que existem territórios urbanos excluídos com grande concentração de população – os pobres e os miseráveis –, os quais não se podia mais ignorar ou simplesmente tentar reprimir.

As ações repressivas contra os cortiços combinando demolição e repressão policial, que eram a tônica desde o final do século XIX (ROCHA, 1986) e o estímulo à criação de habitações populares



através da própria lógica do mercado capitalista, não se mostraram historicamente capazes de reverter a expansão das favelas pelos morros da cidade.

Ao contrário, o crescimento industrial e urbano do Rio de Janeiro, com destaque para o surto de grandes obras públicas e a expansão imobiliária a partir dos anos 1930, foi elemento de forte atração de migrantes – mão de obra extremamente barata – para a cidade.

Nesse cenário de expansão urbano-industrial, que gera um aumento da demanda habitacional, a monopolização de grandes áreas em áreas bem localizadas como forma de reserva de valor e a também monopolização de imóveis de aluguel, além, é claro, da crônica carência de transportes eficientes e de baixo custo, impactavam diretamente sobre a oferta de imóveis para a população mais pobre.

O rebaixamento da base salarial dos trabalhadores no período e, especificamente da construção civil, a baixíssima remuneração dos inativos (aposentados e inválidos, principalmente) e a inexistência de políticas sociais principalmente voltadas para a questão habitacional ou de geração de emprego e renda de maior valor, inviabilizavam a inserção de uma grande massa de indivíduos em qualquer mercado imobiliário de compra ou de aluguel, restando apenas a ocupação dos territórios urbanos livres (os morros sem valor de mercado) que estivessem próximos ao mercado de trabalho.

Afinal, começava a ser voz corrente que nas favelas não moravam apenas bandidos e prostitutas: moravam também as empregadas domésticas, as lavadeiras, os porteiros, os pedreiros e um conjunto de outras pessoas que sobreviviam do atendimento às próprias demandas cotidianas das classes médias e do capital.

Mais ainda: a reprodução do modelo vigente até então de criminalização da favela e seu expurgo da ordem urbana poderiam ter um efeito econômico na própria reprodução do capital através do aumento da pressão sobre os salários, ou mesmo gerando problemas de manifestações políticas indesejáveis no modelo político brasileiro de negação da cidadania.

O reconhecimento pelo Estado da existência das favelas não esgota em si próprio o problema: era necessário conhecê-las nas suas

especificidades para que melhor se pudesse intervir, sem, contudo, abandonar tanto a mentalidade construída acerca da forma de seu enfrentamento, quanto a visão de intelectuais católicos que buscavam, através da Doutrina Social da Igreja, retomar a inserção católica junto aos setores populares.

Tendo como substrato ideológico uma sociedade capitalista mais justa, além do retorno à caridade como elemento de salvação da alma, conseguiu-se agregar os setores religiosos da Igreja Católica, além de evangélicos e kardecistas, sob a hegemonia do Estado.

Com forte apelo social, tal discurso se encaixava como uma luva no projeto varguista de um Estado-Patrão, pai dos pobres, e que exerce a democracia, não através dos canais clássicos de exercício democrático, mas da doação de benesses. Os limites da ação do Estado eram aqueles que surgiam dos critérios técnico-científicos definidos e aplicados por uma burocracia profissional.

Nunca é demais lembrar que como a grande parcela do fundo público era deslocado para a aceleração do crescimento econômico, pouco restava para atender às demandas sociais. Por consequência, os que ganhavam os benefícios, deveriam agradecer ao seu benfeitor a benesse, cabendo aos técnicos sociais a negativa aos demais, a partir de um discurso técnico-profissional.

Começemos por observar que ainda em 1941 a relatora da Semana de Ação Social do Brasil, realizada em São Paulo, Guiomar Urbina Telles, comentando os TCCs de duas AS formadas na PUC/SP acerca dos cortiços em São Paulo, aponta que as construções operárias edificadas por indústrias ou pelas Caixas de Ajuda Mútua não tinham um fim social e, portanto, não conseguiam acabar com os cortiços.

Avança no sentido de caracterizar os cortiços como ilegais, em face da legislação urbanística existente. Segundo ela, o Poder Público deveria obrigar os proprietários dos cortiços a cumprirem a legislação para melhorar as condições de habitabilidade dos referidos imóveis.

Guiomar Urbina Telles, após um balanço das ações realizadas na Argentina, Inglaterra, Estados Unidos, França e Bélgica, visando a resolver o problema dos cortiços, conclui:

Nota-se, nos países citados, a preocupação constante de se facilitar grandemente a aquisição de casas, aumentando as vantagens para famílias numerosas. Não se cuida, no entanto, só de construir, o que sempre é mais dispendioso. Procura-se também aproveitar o que já se tem e é possível melhorar (TELLES, 1941: 14).

No referido texto, podemos perceber que esta preocupação já estava existindo na América Latina como um todo, visto a ocorrência, em outubro do mesmo ano de 1941, do 1º Congresso Pan-Americano de Habitação Popular em Buenos Aires, que contou com a participação brasileira. Dentre as recomendações aos governos dos países aprovadas no plenário, temos:

Todo bairro operário, todo conjunto de habitações baratas, seja composto por casas individuais ou coletivas, próprias ou de aluguel, deve ser completado com instalações de assistência social, médica, cultural e esportiva (idem, *ibidem*: 16).

Ressalte-se que a visão presente no texto em análise ainda está impregnada da ideia de habitação popular = cortiço = condições anti-higiênicas, bem ao gosto da mentalidade anteriormente citada e apresenta como grande solução o estímulo a construções populares – operárias, no dizer do texto – através dos mecanismos clássicos de mercado, tais como subsídios.

A mesma autora, ao reproduzir algumas das conclusões dos técnicos presentes no 1º Congresso Pan-Americano de Habitação Popular, nos possibilita, também, perceber que os debates no conclave apontaram para uma ruptura com essa perspectiva, buscando induzir os governos a implantarem políticas de enfrentamento daquilo que chamamos favela, de modo diferente da forma como se tratavam, então, os cortiços: criminalização, remoção e estímulos ao mercado como forma de suprir este tipo de déficit habitacional.

Podemos notar os primórdios da mudança que buscamos enfatizar ao longo do artigo publicado pela AS Julia Domingues Y Santamaría, formada na Escola Técnica de Serviço Social, intitulado “Serviço Social no Morro da Providência (Favela)”, acerca da atuação da Obra

de Fraternidade da Mulher Brasileira, instituição particular criada para auxiliar o Esforço de Guerra, com a participação direta das empresas concessionárias de serviço público pertencentes ao Grupo Light (LOBO & LEVY, 2008) e do Poder Público, com destaque para o Ministério da Justiça – através da AS Celina Portocarrero Slawinska e do Diretor da Penitenciária do Rio de Janeiro Tenente Caneppa –, preocupado com a família dos detentos, com a criação de Posto de Trabalho no morro da Providência.

Pelo referido artigo, podemos perceber, na fase de implementação do Posto (o de nº 15), a utilização de técnicas de aproximação, articulação e de participação comunitária que muito se assemelha às presentes no clássico estudo acerca da Observação Participante tão cara aos antropólogos.

Mais ainda: aplicavam-se “testes feitos sobre desenhos” com o intuito de se avaliar o nível mental das crianças – conduzidos pelo Dr. L. de Oliveira Lima Filho –, então metodologia de curso internacional na Psicologia/Psiquiatria de então.

Mas o que mais impressiona é a qualidade técnica para a época dos denominados “inquéritos sociais”. Através deles, podemos perceber, por exemplo, que a profissão dominante no morro da Providência era de marítimos (que trabalham embarcados em navios), com uma renda razoável para o período (CR\$1.000,00), complementada pelo trabalho das mulheres, principalmente lavando roupas. Uma segunda categoria de trabalhadores é de carga e descarga no porto.

Podemos perceber ainda a quase totalidade de habitantes brasileiros natos (somente um português e um sírio não eram, embora tivessem enraizados na Providência há muitos anos).

Os problemas de saúde predominantes são broncopneumonia, lesões cardíacas, sífilis e abortos. Ressalte-se que, devido à necessidade de complementar a renda de aposentadoria e pecúlio,

Quase todos os negócios de armazém, quitanda, armarinho, botequim etc., existentes na Favela, são mantidos e dirigidos por marítimos ou trabalhadores braçais aposentados temporariamente por lesão cardíaca (SANTAMARIA, 1947: 239).

Num segundo momento do relato, pode-se perceber a atuação da Obra de Fraternidade da Mulher Brasileira no morro da Providência com a criação de Ambulatório Médico, Escola de Alfabetização e Biblioteca Circulante. Ações consideradas fundamentais em qualquer projeto de intervenção social em favelas mesmo nos dias de hoje, mas carregando ainda uma forte presença filantrópica e missionária, como nos eventos de distribuição de brindes no Natal ou de Assistência Religiosa e Missa aos domingos.

Com toda a sua visão moralista de educar o pobre para que ele possa se beneficiar dos melhoramentos – o que nos leva a perceber uma grande marca de culpabilidade da miséria dos miseráveis no próprio miserável – a assistente social Julia Domingues Y Santamaría é categórica:

O Assistente Social é, sem dúvida, a pessoa mais indicada para semelhante tarefa [melhoria da população das favelas] porque, além do preparo intelectual, deve ter boa formação moral e conhecimentos dos problemas econômicos, médicos, jurídicos e morais (SANTA MARIA, 1947: 249).

E conclui:

Pelo exposto, deduz-se facilmente como é importante o fator técnico. O Assistente Social tem de ser preparado cuidadosamente, isto é, em cursos longos, eficientes e com seleção de pessoal, devendo o seu número alcançar cifras elevadas (...). Quanto melhor preparo tiver o Assistente Social, mais prontos resultados obterá em suas atividades (idem, *ibidem*: 250).

O surgimento de um dos primeiros estudos mais sistemáticos acerca das favelas feito pela assistente social Maria Hortência do Nascimento Silva, publicado em 1942, já demonstrava o quanto o tema era de interesse do Poder Público e dos profissionais que começavam a se formar nas Escolas de Serviço Social.

No referido trabalho, a AS Maria Hortência afirmava:

A favela é um problema econômico como é, por exemplo, tuberculose. Evidentemente parece fácil externar conceitos a respeito de um e de

outro, e ainda agora a reunião do Rio, de um Congresso de Urbanismo, tornou oportuna a revivescência de uma velha ambição de acabar com as habitações anti-higiênicas espalhadas pelos morros. Essas realmente enfeiam a cidade. Muito pior e mais grave, porém, do que sua contribuição para turbar a majestade estética da Capital do Brasil, está a circunstância de encerrarem as “favelas” um ou vários problemas econômicos e sociais, de maior amplitude (SILVA, 1942: 35).

Ainda no ano de 1943, Hayla Pereira, ao relatar os Aspectos do Serviço Social no Rio, retrata a forma de atuação da assistente social quando da construção de uma vila compreendendo 230 casas em São Cristóvão pela Associação Lar Proletário:

O trabalho da Assistente consistiu, a princípio, na seleção das famílias que iriam futuramente ocupar a vila. Um inquérito sobre cerca de 2 mil famílias foi realizado com seriedade, afim de só serem admitidas aquelas que preenchessem as condições exigidas pela Associação. A Assistente orientou a distribuição dessas famílias na vila e seguiu de perto a ocupação de cada uma das casas (...). Diversos projetos da organização do seu serviço na Vila estão se esboçando (do ponto de vista médico, jurídico e religioso) (PEREIRA, 1943: 32-33).

A recorrência à questão do cientificismo presente nos discursos acerca da necessidade de um “tratamento científico” das favelas através do Serviço Social pode ser percebido na opinião da Diretora da Escola de Serviço Social de São Paulo (PUC/SP), no mesmo ano de 1943, acerca do que se entende por Serviço Social:

Serviço Social é toda atividade que visa atender às deficiências dos indivíduos e dos grupos sociais, de maneira científica (...). É justamente o que distingue o Serviço Social das antigas formas de assistência, o que não implica dizer que o Serviço Social a elas se opõe; antes representa uma evolução dos antigos métodos, favorecida pelas descobertas científicas desde o século passado, com o desenvolvimento dos estudos sociológicos, e exigida pela extensão, intensidade e complexidade dos problemas sociais da época (JUNQUEIRA, 1943: 58).

O fim do Estado Novo e a redemocratização recolocaram a questão das favelas cariocas para o Estado. Se, por um lado, continuavam sendo um problema urbano a ser tratado, por outro, passam a representar um potencial político-eleitoral que não pode ser desprezado.

Cristalizados na UDN e tendo Carlos Lacerda como seu principal porta-voz os conservadores desde o final da década de 1950, particularmente de classe média, passaram a defender abertamente a erradicação das favelas no bojo da criminalização da questão social – mendigos, meninos de rua etc. deveriam ser “extirpados” do cenário urbano. O medo do convívio cotidiano com a miséria manifesta na proximidade das favelas de suas moradias associado a um discurso de “enfeimento” da cidade reatualizou o velho discurso higienista do início do século: era necessário remover as favelas!

Por outro lado, os partidos populares, particularmente o PTB, apontam os moradores da favela como trabalhadores que se encontram no infortúnio, precisando de ajuda e controle por parte das instituições do Estado.

O Partido Comunista Brasileiro – ‘entre a legalidade e a ilegalidade – vai mais longe e aposta no favelado, o “*lumpen* proletariado” brasileiro, como a força capaz de realizar a revolução, bastando apenas que este habitante da favela passasse a ter consciência de classe para realizar uma revolução urbana.

Mas à frente, perceberemos que um dos elementos fundamentais para a constituição da Fundação Leão XII *pari passu* à redemocratização, foi o medo da Igreja e do Estado da presença dos comunistas em favelas como a da Barreira do Vasco e do Jacarezinho (IAMAMAMOTO & CARVALHO, 1988).

Porém, restava responder a algumas questões: O que eram as favelas? Quantas eram e aonde estavam localizadas? Quantos moradores habitavam as favelas cariocas? Qual o perfil dos favelados? Etc...

Seguindo de perto o trabalho de Licia Valladares (VALLADARES:2005), podemos perceber que desde a gestão de Pedro Ernesto (1932-1936), passando pelo relatório elaborado pelo médico Victor Tavares de Moura publicado em 1943 – “Favelas do Distrito Federal” –, além do Trabalho de Conclusão de Curso da assistente social Maria Hortência Nascimento

e Silva – “Impressões de uma Assistente Social sobre o Trabalho na Favela” – pode-se perceber a preocupação do Poder Público com a elaboração de dados para poder enfrentar o problema da favelização.

De forma mais sistemática, a prefeitura do Distrito Federal elaborou, em 1949, o Censo das Favelas – Aspectos Gerais, realizado pelo Departamento de Geografia e Estatística da prefeitura do Distrito Federal. Por este censo, o Rio de Janeiro já contava com 105 favelas e uma população estimada de 138.837 habitantes em 1947, ano do início do censo, espalhadas por todas as regiões da Cidade. O documento ressaltava que foram excluídos os núcleos das casas provenientes de autoconstrução em terrenos legalizados e os bairros existentes em cada núcleo de favela (CENSO DAS FAVELAS, 1949: 6).

Com todas as críticas metodológicas possíveis a tal censo – não cabíveis de serem apontados no presente artigo – a população favelada existente no Rio de Janeiro já atingia a proporção de 7% da população total da Cidade.

Considerando-se alguns dados presentes no Censo, podemos observar:

Relativamente à cor prevalecem os pardos, 49.811 ou 35,88%, seguidos dos pretos, com 48.695 ou 35,07%, e dos brancos, com 40.213 ou 28,96%. Os amarelos aparecem com uma percentagem muito diminuta (idem, ibidem: 8).

Outro aspecto importante e reflexo do momento histórico específico de aceleração da industrialização e da urbanização é o fato de que 67% dos favelados são originários do interior do Estado do Rio de Janeiro e de outros Estados da Federação, com destaque para Minas Gerais e Espírito Santo.

Vale ainda observar a distribuição das favelas pelos distritos e zonas do Rio de Janeiro:

Um distrito apenas se encontra livre de favelas, o 12º (Jacarepaguá), enquanto que os mais infestados são o 9º (Méier), que tem 17 e os 4º e 11º (Botafogo e Penha), que dispõem de 14 e 11, respectivamente. A relação completa é a seguinte: 1º Distrito (Centro), 4 favelas; 2º Distrito



(Estácio), 7; 3º (Laranjeiras), 4; 4º (Botafogo), 14; 5º (Copacabana), 7; 6º (São Cristóvão), 9; 7º (Tijuca), 7; 8º (Vila Isabel), 5; 9º (Méier), 17; 10º (Madureira), 9; 11º (Penha), 11; 13º (Realengo), 4; 14º (Campo Grande), 2; 15º (Santa Cruz), 2; 16º (Ilhas), 3. Os núcleos maiores são Jacarezinho, Mangueira e Praia do Pinto, verdadeiras cidades de choças, respectivamente no 9º, 6º, 8º e 4º distritos. As preferências pelos bairros pela parcela produtiva da população de cada uma das favelas subordinam-se, assinalemos, às facilidades de mercado de trabalho próximo. Assim, pode-se discriminar: favelas de bairros industriais (Jacarezinho, Barreira do Vasco,...); favelas dos bairros residenciais (Praia do Pinto, Cantagalo...) favelas comerciais-portuárias (Favela, Gamboa,...) (idem, *ibidem*: 10).

Continuando, temos 63,84% da população recenseada de favela na Zona Norte; 20,90% na Zona Sul; 13,64% no Centro; e ainda os percentuais de 0,80% e 0,80% na Zona Oeste e ilhas, respectivamente. Podemos ainda avançar na questão do tipo de trabalho exercido pelos favelados: 34,66% são inativos (49.127); 43.797 ou 31,54% do total são menores de 13 anos. Os maiores agrupamentos por profissão declarada recaem nos trabalhadores industriais em geral (50,57% ou 24.862 pessoas), sendo que 10.573 trabalhando na indústria da construção civil, 18.919 no setor de serviços (24,21%) e 5.210 no comércio (10,35%) (idem, *ibidem*: 30-31).

Três anos depois do referido Censo, o Presidente da República Getúlio Vargas cria a Subcomissão de Favelas da Comissão Nacional de Bem-Estar Social (PR 26.413/52), coordenada por Rômulo de Almeida e composta ainda por representantes do Ministério da Fazenda, da Fundação Casa Popular, do Ministério da Educação e Saúde, do Ministério de Viação e Obras Públicas, da Prefeitura do Distrito Federal, do Ministério da Agricultura, pelo Banco do Brasil, da Fundação Leão XIII e do Ministério da Justiça e Negócios do Interior, que, no mesmo ano, cria a Semana de Estudos Favelas (COMISSÃO NACIONAL DO BEM ESTAR SOCIAL, 1952: 3).

A importância política dessa Subcomissão de Favelas fala por si só, visto que o tema já era considerado um problema no Distrito Federal e

regiões próximas, querendo o Executivo Nacional buscar uma solução. O referido documento é claro ao apontar que a favela: a) é um problema nacional, embora se apresente com outras denominações; b) que deve ser apreciada sob os vários aspectos, o social, o econômico, o técnico e o legal; c) sofre a influência de vários fatores na sua formação; e d) que pode ser adequadamente solucionada num planejamento de envergadura nacional (idem, *ibidem*: 3).

Para a realização da referida Semana, a Subcomissão propõe aos participantes (representantes dos governos federal, estaduais e municipais, além das instituições que tratavam do tema) vários temas que apontam para um diagnóstico acurado – causas econômicas, sociais e técnicas, entendendo neste caso questões de financiamento, de ordenamento urbano e construtivas – para a construção de estatísticas, pesquisas sociais e planos de ação social, particularmente de diagnose, monitoramento e avaliação; análise de recursos para a construção de habitações; princípios, diretrizes e métodos para o estabelecimento de um programa de ação; e bases administrativas e legais para um Programa de Ação entendendo que cabe ao Estado intervir no assunto, envolvendo todos os agentes públicos federativos (idem, *ibidem*: 5-6).

## **O Serviço Social entra em cena**

A expansão da Legião Brasileira de Assistência para os demais Estados do país e a consolidação de um perfil como primeira grande rede de proteção social montada pelo Estado Brasileiro voltado para atender, primordialmente, os miseráveis e desvalidos, bem como a própria expansão do Sistema S que tinha como foco maior de suas atenções o atendimento aos empregados formais ou àqueles que poderiam ser envolvidos no mercado formal, fizeram com que ambas as instituições parassem de atuar especificamente na questão das favelas.

Mais ainda: o rápido crescimento urbano-industrial do Rio de Janeiro desde os anos 1930, ampliando a carência habitacional na Cidade, aponta para um recrudescimento de sua favelização, retratado no próprio censo referido anteriormente.

Além disso, o aumento da participação política da população favelada após a redemocratização, o surgimento das primeiras associações de

moradores e a atuação do PCB junto à algumas favelas fizeram com que a Igreja se articulasse ao Poder Público à busca de uma nova instituição que tratasse especificamente da questão.

Muito se fala de uma possível atuação maciça da Igreja e de Assistentes Sociais como epígonos seus, no enfrentamento da questão das favelas através da Fundação Leão XIII. Contudo, a documentação disponível não aponta para uma atuação mais incisiva da Igreja. O que temos é a constituição de uma organização não governamental, que envolvia a Igreja e doações privadas, mas sob a hegemonia e os principais recursos vindos do Poder Público, notadamente a prefeitura do Distrito Federal. E mais, os seus profissionais eram escolhidos entre os Assistentes Sociais oriundos das Faculdades de Serviço Social.

Exatamente devido à hegemonia do Estado na direção e nos programas da Fundação Leão XIII é que a própria Igreja cria – com a participação direta de Dom Helder Câmara – a Cruzada São Sebastião, posteriormente a Feira da Providência e outras formas de atuação por ela comandadas e contando com a sua própria capacidade de conseguir recursos.

Tentemos deter o olhar sobre alguns dos documentos da Fundação Leão XIII acerca da sua atuação e de seus Assistentes Sociais como forma de questionar o caráter filantrópico-caritativo que parte da literatura sociológica acerca do tema tenta impingir a esses intelectuais da intervenção social.

Em documento datado de 1955, a Fundação Leão XIII apresenta um relatório das suas ações compreendendo o período de 1947 a 1954, de responsabilidade técnica da assistente social Maria Luiza Moniz de Aragão e que inclui vários outros profissionais. Neste documento, aponta como solução ideal do problema de uma favela, seguindo a própria experiência, a utilização de três fases.

A primeira, conhecimento da favela, inclui um levantamento estatístico, classificação das famílias e dos indivíduos e estudos de comunidade. A segunda, o tratamento das famílias, com uma ação social que envolve ações específicas de serviço social, de educação, de saúde e de organização social das comunidades.

Finalmente, a terceira fase, denominada Extinção das favelas, que implica medidas preliminares e medidas construtivas. As primeiras são

aquelas referentes à demolição dos barracos vazios, fiscalização dos terrenos baldios e fiscalização para impedir a vinda de novas famílias de outros Estados. As segundas materializam-se em urbanização das favelas e transferência das famílias para conjuntos residenciais e colônias agrícolas, no caso de extinção de alguma favela (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955: 7).

Convém destacar no documento uma preocupação clara no sentido de que, em qualquer ação social a ser desenvolvida numa favela,

a organização da comunidade será processada na base da auscultação dos interesses e deficiências das populações locais, únicos capazes de provocar o estímulo associativo e que, resolver o problema da favela não é, tão só, resolver o problema da habitação; é, antes de tudo, resolver a situação de vida do favelado (idem, *ibidem*: 8).

Nos limites do presente trabalho, temos de nos contentar em apenas apontar, no quadro de atuação da Fundação Leão XIII, que a perspectiva de atuação da Fundação nas favelas cariocas era baseada em critérios técnicos – sendo complementar o serviço de assistência religiosa – e que buscava uma atuação integral envolvendo várias ações de serviço social, de medicina curativa e preventiva, de tratamento bucal, de educação, de esporte e lazer, de assistência jurídica, de assistência urbanística para a regularização dos imóveis existentes e de intervenções urbanísticas fundamentais, como a construção de casas, de redes de esgoto e água, de regularização do abastecimento de energia elétrica etc.

### **À guisa de conclusão**

Ao compulsarmos a documentação disponível que trata da atuação dos Assistentes Sociais no enfrentamento das favelas, podemos observar que muitos dos assistentes sociais tinham extrema sensibilidade para essas questões, e tentaram encontrar soluções que até contrariavam essa lógica: os vários documentos aprovados em congressos profissionais, a atuação junto aos constituintes de 1946 e os posicionamentos de instituições profissionais como o CBCISS e a ABESS mostram propostas alternativas às oficiais.

O fato de não existirem pesquisas acadêmicas de fôlego enfatizando as favelas no período compreendido entre as décadas de

1930 e 1950, não nos permite afirmar que Assistentes Sociais atuavam sem método científico, buscando a caridade e a filantropia. Na realidade, utilizavam trabalho de campo e propunham ações sociais muito mais profundas e estruturantes no quadro de reinserção social e urbana das favelas. Como cientistas sociais da intervenção e lidando diretamente com a população-alvo, construíram uma visão bastante abrangente de atuação do Poder Público nesta realidade, muito próximo daquilo que hoje se caracteriza como rede de proteção social integral. Isto só se tornou possível em vista da criação de Escolas de Serviço Social de nível superior a partir da própria mudança da forma de atuação do Estado no trato da questão social, em geral, e das favelas em particular.

Prova disso, basta olharmos com cuidado os *Anais do 2º Congresso Brasileiro de Serviço Social* ocorrido em 1961 no Rio de Janeiro, o 7º Grupo de Estudo, que tinha como tema O Papel do Serviço Social nos Programas de Renovação Urbana. No referido documento percebe-se a preocupação no papel dos Assistentes Sociais nos programas de urbanização daquilo que definem como favela (CBCISS, 1961: 237).

Como grande proposta de ação extraída do Congresso, a constituição de equipes multidisciplinares visando à elaboração de bons diagnósticos, planejamento das ações, execução de ações e avaliação dos resultados – ou diagnose, planejamento, monitoramento e avaliação, tal como cobrado hoje pelos organismos internacionais que financiam programas sociais.

Os *Anais do 2º Congresso Brasileiro de Serviço Social* sugerem ainda que

sejam evitados aqueles termos [favelas, mocambos, cortiços e similares] e solicita aos presentes que sejam formuladas (...) expressões mais adequadas (idem, ibidem: 243).

[Sugere ainda a ] (...) participação da clientela, objeto do Trabalho de Renovação Urbana em todas as fases da sua programação (idem, ibidem: 243).

E, finalmente, propõe como política nacional:

- a) Realização de um Plano Diretor da Cidade em coordenação com o Plano Regional;
- b) Desenvolvimento de programas de Renovação Urbana;
- c) Providências de âmbito Nacional, com vistas ao desenvolvimento sócio-econômico das regiões menos favorecidas, controlando, assim, a migração interna (idem, ibidem: 246).

## Referências bibliográficas

ABREU, Mauricio (1985). *A Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO, Jorge Zahar.

BORDIEU, Pierre (1973). *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo: Perspectiva

\_\_\_\_\_ (1989). *La Noblesses d'Etat: Grandes Écoles et Esprit de Corps*. Paris: Minuit

CENTRO BRASILEIRO DE COOPERAÇÃO E INTERCÂMBIO DE SERVIÇOS SOCIAIS (1961). *Anais do II Congresso Brasileiro de Serviço Social*. Rio de Janeiro: CBCISS.

COMISSÃO NACIONAL DO BEM-ESTAR SOCIAL (1952). *Semana de Estudos Favelas*. Rio de Janeiro: Comissão Nacional de Bem-Estar Social.

COSTA, Suely G.(1995). *Signos em Transformação: a dialética de uma cultura profissional*. São Paulo: Cortez.

FREIRE, Silene de Moraes (1994). A Primeira Escola de Serviço Social do Rio de Janeiro. *Cadernos da Faculdade de Serviço Social, UERJ*, nº 4, p. 13-23.

FUNDAÇÃO LEÃO XIII (1955). *Como Trabalha a Fundação Leão XIII – Notas e Relatório de 1947 a 1954*. Rio de Janeiro: Fundação Leão XIII/Imprensa Naval.

GOMES, Leila M. A. (1994). *Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro: o significado histórico da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense no período de 1945/64*. Tese de Doutorado em Serviço Social. São Paulo: PUC.

GRAMSCI, Antonio (1978). *Antologia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HONORATO, Cezar (1987). *O Novo Estado no Estado Novo*. Dissertação de Mestrado em História. Niterói: PPGH/UFF.

- \_\_\_\_\_. (1999). Estado Novo e a Assistência Social. In: MARTINS, Ismênia de Lima. *História e Cidadania*. São Paulo: Humanitas/ANPUH.
- IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul de (1988). *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Cortez.
- JUNQUEIRA, Helena Iracy (1943). Considerações sobre a Organização do Programa para Escola do Serviço Social. *Revista Serviço Social*, São Paulo, nº 31.
- LOBO, Eulália; LEVY, Maria Bárbara (coords.) (2008). *Estudos Sobre a Rio Light*. Rio de Janeiro: Instituto Light Para o Desenvolvimento Urbano e Social.
- MARTINS, José de Souza (2008). *A Sociabilidade do Homem Simples*. 2. ed. São Paulo: Contexto.
- MENDONÇA, Sonia R. de (1990). *Ruralismo: Agricultura, Poder e Estado na Primeira República*. Tese de Doutorado em História, 2 v., USP.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Saber e Poder no Brasil: o ensino agrícola na Primeira República*. Rio de Janeiro: CNPq. (Relatório Final de Pesquisa, mimeo).
- \_\_\_\_\_. (1995). Ensino Agrônomo: Saber, Classe Dominante e Estado na Primeira República. *Cadernos do ICHF*, ICHF/UFF, nº 71, abril.
- NETTO, José Paulo (1991). *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_. (1992). *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez.
- OLIVEIRA, Edvaldo (2010). Brasil Social 1930/1950. Disponível em: <http://www.portalcapemisa.com.br/capemisasocial/Paginas/Anos30.aspx>.
- PEREIRA, Hayla (1943). Aspectos do Serviço Social no Rio. *Revista Serviço Social*, São Paulo, nº 31.
- PINHEIRO, Maria Esolina (1985). *Serviço Social: Uma Interpretação do Pioneirismo no Rio de Janeiro* (documento republicado). Rio de Janeiro: UERJ.
- PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL (1949). *Censo das Favelas - Aspectos Gerais*. Rio de Janeiro: Prefeitura do Distrito Federal.
- ROCHA, Osvaldo Porto (1986). *A Era das Demolições na Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural.
- SANTAMARIA, Julia Domingues (1947). *Serviço Social no Morro da Providência (Favela)*. CENTRO DE ESTUDOS DE AÇÃO SOCIAL. Primeiro Congresso Brasileiro de Serviço Social. São Paulo, CEAS.

SILVA, Maria Hortência do Nascimento (1942). *Impressões de uma Assistente sobre o Trabalho na Favela*. Rio de Janeiro: Gráfica Sauer.

URBINA TELLES, Guiomar (1941). O Problema do Cortiço. *Revista Serviço Social*, São Paulo, nº 27.

VALLA, Victor Vincent (org.) (1986). *Educação e Favela*. Petrópolis: Vozes.

VALLADARES, Licia do Prado (2005). *A Invenção da Favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: FGV.





# SAGMACS, Serviço Social e favelas cariocas: referência e/ou produto de um contexto histórico?

*Maria de Fatima Cabral Marques Gomes*

*Bruno Alves de França*

## **Introdução**

A literatura sobre favelas considera o estudo “Aspectos Humanos da Favela Carioca” uma análise socioeconômica elaborada pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS) uma referência para as pesquisas no espaço urbano. No presente trabalho, partimos do pressuposto de que a referida pesquisa, orientada pelo pensamento do Padre Louis-Joseph Lebret, organizador do Movimento Economia e Humanismo, representou um duplo movimento: foi ao mesmo tempo: a) resultado de todo um processo de transformação que se passava na sociedade mundial e brasileira, com fortes repercussões no meio universitário e, em especial, nas ciências sociais, cristalizando as metamorfoses que se passavam naquele período, e b) ponto de partida para a consolidação de novos parâmetros teóricos e modalidades de pensar a intervenção em favelas. Dessa forma, assim como outras correntes de pensamento que animavam a renovação/modernização, bem como a problematização do conservadorismo das ciências sociais no Brasil, essa pesquisa não se constitui em um puro resultado da vontade subjetiva dos seus protagonistas: expressa tendências e forças que percorrem a estrutura da sociedade no nível nacional e internacional. Na tentativa de explicitar esse duplo movimento, recuperamos em um primeiro momento o contexto histórico de elaboração do referido estudo. Em um segundo momento, para colocar em evidência a argumentação

que pretendemos desenvolver e exemplificar essas mudanças que se evidenciam em termos de novas referências teóricas para analisar e intervir em favelas, examinamos a trajetória do Serviço Social no Brasil, no período analisado, revelando os impactos desse processo na formação e prática profissional. Para alcançar nosso objetivo, utilizaremos textos publicados sobre o tema, sites especializados, monografias, dissertações e teses de mestrado, bem como entrevistas com alguns dos principais representantes da SAGMACS no Brasil.

## **Contextualizando o Estudo “Aspectos Humanos da Favela Carioca”**

No século XIX, o desenvolvimento do capitalismo industrial e a eclosão do fenômeno urbano impuseram ao mundo um período de ebulição e transformações profundas, tanto em seu modo de produção, quanto em suas instituições e no modo de vida da população. Na realidade, esse processo se desenrola, ainda, durante o século XX, marcado por diversos acontecimentos. Para análise do nosso objeto de estudo, subdividimos esse período em dois momentos: o primeiro, que abarca até os anos 1960;<sup>1</sup> e o segundo, que se constitui em desdobramento deste primeiro, alcançando os anos 1970. Essa divisão, no entanto, não significa uma total ruptura entre os períodos analisados, na realidade, o que se verificam são rupturas e continuidades que marcam tal contexto. Elencamos, para ilustrar a importância do primeiro momento do contexto analisado, alguns dos seus principais elementos.

No período posterior à Segunda Grande Guerra Mundial, o mundo caminhava mergulhado na tensão criada pela corrida armamentista e disputa de poder entre o mundo capitalista (EUA) e o mundo socialista (URSS). A instabilidade que marca o período da Guerra Fria (1945/1989) parecia um sinal de alerta para uma possível radicalização de alguns países na direção de uma revolução social. Apontando os riscos para o futuro do mundo, os EUA desenvolvem e expandem políticas de

---

<sup>1</sup> Tomamos como referência os anos 1960 como o ponto que cristaliza as metamorfoses que se passavam naquele período, culminando com o Estudo realizado pela SAGMACS.

influência para os países aliados no sentido de inibir o desenvolvimento de ideais revolucionários. Assim, a hegemonia norte-americana se consolidava. Nesse contexto, ainda, assistimos às diversas guerras de descolonização, sem precedentes, que alteraram o perfil econômico e cultural do Primeiro Mundo (HOLLANDA, 2009). Essas guerras definiram mudanças significativas com relação a um novo estatuto dos colonizados em sua inserção no mundo. Nessa conjuntura, em diversas escolas de pensamento, em diferentes países, coloca-se o problema da crise de teorias, modelos ou paradigmas. A crise desenvolve-se a partir do momento que um determinado conjunto de conceitos e técnicas fracassa na solução de problemas específicos. A confiança nos postulados pela comunidade científica passa a ser questionada em escala crescente.

O movimento político-cultural do romantismo anticapitalista<sup>2</sup> é uma das expressões de uma visão de mundo que passa a orientar novos paradigmas no interior da comunidade científica. Dentro dessa alternativa, temos a vertente do Movimento Economia & Humanismo<sup>3</sup> (E&H) criado pelo Padre dominicano Louis-Joseph Lebret,<sup>4</sup> que influenciou na configuração de uma nova prática, através de um novo arcabouço teórico e metodológico para as ciências sociais. O fundamento do pensamento de Lebret é a doutrina social da Igreja. No movimento liderado pelo dominicano buscou-se, inicialmente, uma maneira de fazer o contraponto aos valores vigentes, difundidos pela modernidade, de forma a não se aliar nem com o socialismo nem com o capitalismo, pois, para ele, ambos os modelos eram perversos aos trabalhadores e insuficientes para alcançar desenvolvimento econômico e social. Com

---

2 Löwi reavalia esse movimento entendendo que a sociedade, objeto da nostalgia romântica, não é, necessariamente, a sociedade feudal. O núcleo do romantismo é a “nostalgia das sociedades pré-capitalista e uma crítica ética, social ou cultural ao capitalismo” (LÖWY, 1991: 12).

3 O E&H tinha como lema o direcionamento da economia em benefício do desenvolvimento e em benefício das pessoas.

4 Padre Lebret foi diretor de investigação do Centre National de la Recherche Scientifique, doutor *honoris causa* da Universidade de São Paulo e conselheiro econômico dos governos de Senegal e do Líbano. Sua constante preocupação de responder às necessidades dos homens o impulsionou a fundar o Centro de Estudos Sociais e Econômicos “Economia e Humanismo”, cuja finalidade foi a de pensar a economia em função dos homens. No ano de 1947, foi convidado, pela Universidade de Sociologia e Política de São Paulo, para ministrar uma série de palestras introdutórias sobre a “Economia Humana”.

o E&H, Lebret busca compreender as causas dos problemas sociais e econômicos e procura uma possível solução para estes, numa terceira via, aproveitando o que havia de bom, segundo sua visão, dentro do capitalismo e do socialismo (LAMPARELLI, 1995). Assim, dentro dos tipos ideais de romantismo caracterizados por Löwy (1991), pode-se dizer que no E&H, o romantismo revolucionário aparece como nostalgia do passado, mas que se transmuda, aos poucos, em uma tensão voltada para o futuro pós-capitalista.

Desse modo, Lebret expressou sua preocupação com as questões sociais, combinadas com as bases do sistema econômico de produção, apontando sua interferência direta no espaço habitado. A base da atuação do E&H constituía-se: 1) na renovação da militância de movimentos católicos de jovens operários e estudantes; 2) na difusão da política da solidariedade e do bem comum como princípios para a atuação nos países do Terceiro Mundo; 3) no desenvolvimento de uma metodologia de pesquisa empírica, como instrumento de análise científica para orientar a ação. A militância de jovens católicos no contexto urbano numa conjuntura histórica extremamente politizada contribuiu para que estas ideias fossem se transformando em sua trajetória histórica (LEME & LAMPARELLI, 2001).

A pesquisa empírica era vista pelo padre dominicano como uma maneira mais humanizada de se conseguir os dados referentes à realidade social e econômica da sociedade. Acima de tudo, era necessário que as informações obtidas nas pesquisas de campo se constituíssem em um diagnóstico e em um relatório com os apontamentos. Portanto, a valorização dos dados empíricos e estatísticos era fundamental para conhecer profundamente as situações concretas no sentido de orientar as ações específicas. Dessa forma, Lebret propõe inovações frente às pesquisas científicas, rompendo com as tradições clássicas da economia e da estatística e integrando as ciências, ao abrir espaço para o trabalho interdisciplinar.

Em 1947, é criada a Sociedade de Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), uma empresa/escritório de consultoria formada por equipes interdisciplinares para servir como base das ações do Movimento E&H no Brasil. São as pesquisas realizadas pela SAGMACS que introduzem e aplicam concretamente as

teorias e metodologias da corrente do E&H no país, contribuindo para a formação de um novo paradigma e influenciando na formação de um contingente de profissionais.

Uma das contribuições dessa vertente de pensamento para os estudos urbanos é o desenvolvimento de uma metodologia nova para o entendimento da cidade como um fenômeno histórico, social e econômico, que questionava as abordagens estritamente técnicas e funcionais do urbanismo e ampliava o estudo das cidades para o campo social e econômico (LAMPARELLI, 1995).

No Rio de Janeiro, foi realizado o estudo “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, uma análise socioeconômica elaborada pela SAGMACS, encomendado pelo jornal *O Estado de São Paulo*, que contou com uma equipe de mais de vinte técnicos e levou dois anos para ser concluído. Segundo José Arthur Rios, coordenador da pesquisa, o pessoal escolhido para a realização do trabalho fugia ao estereótipo do pesquisador de biblioteca/documentos da época. Essa equipe caracterizava-se por uma forte presença no campo: “iam ao campo, subiam a favela etc”.

O relatório da pesquisa, publicado no próprio *Estado de São Paulo*, em abril de 1960, como suplemento especial, teve sua orientação marcada principalmente por Le Bret, fundador do E&H, e por Rios,<sup>5</sup> com a colaboração de Carlos Alberto de Medina, Helio Modesto e Maria Cândida Pedrosa de Campos. Na apresentação do estudo, a intenção de realização é assim descrita: “Ao encomendar à SAGMACS uma pesquisa sobre as favelas do Rio, o ‘Estado’ teve o objetivo de chamar a atenção dos governantes, administradores, legisladores, políticos e estudiosos das questões sociais para esse fenômeno tão característico dos centros urbanos do Brasil, que se manifesta de forma mais evidente no Distrito Federal”.<sup>6</sup>

5 Rios afirma ter sido convidado pelo Diretor do jornal *O Estado de São Paulo* para realizar o estudo sobre as favelas do Rio de Janeiro, pelo fato de estar ligado ao E&H (entrevista em 19/04/2010).

6 Segundo Rios, o objetivo do jornal *O Estado de São Paulo*, ao realizar a pesquisa sobre as favelas cariocas, era claramente político: contestar a construção de Brasília, mostrando que o Rio de Janeiro (então capital da República) tinha gravíssimos problemas sociais e urbanísticos, comprovando, assim, que não fazia sentido desviar recursos para a construção de uma nova sede do governo federal. A condição imposta pelo coordenador ao jornal, para a realização do estudo, é de que este fosse, em si, um estudo bastante objetivo, para conhecer a realidade da favela, e que o relatório de pesquisa fosse publicado *ipsis litteris* (entrevista em 19/04/2010).

Apesar de trazer um rico e então inédito acervo de mapas, gráficos e tabelas, não era o aspecto estatístico que prevalecia, como já adiantava o título. A apresentação do documento afirmava que “a tarefa que nos propusemos era conhecer a vida nas favelas, penetrar, quanto possível, na intimidade do favelado, descobrir suas atitudes fundamentais, suas reações e sentimentos, sua concepção de vida, de si mesmo e da cidade em que habita”. Neste sentido, o estudo se propunha a discutir os mais variados aspectos, como saneamento, lazer, educação, religiosidade, segurança e urbanização, para fazer um panorama da situação nas favelas.

O relatório SAGMACS concluiu que nem a Fundação Leão XIII nem a Cruzada São Sebastião (as duas instituições mais atuantes em favelas na época) poderiam resolver a questão da favela, e que a solução “deve ser procurada pelo próprio favelado”. Em relação à Fundação Leão XIII, instituição que tinha como objetivo maior o controle político da população favelada, apesar de no seu discurso recorrer a ideia de democracia e de promoção da vida associativa nas favelas, muitas de suas ações foram consideradas assistencialistas e paternalistas, conforme mostra o depoimento do então Secretário Municipal da Agricultura, Geraldo Moreira, dado à SAGMACS: “o papel das autoridades [públicas] é esse: dar apoio moral a essa gente, dar lhes responsabilidade moral. Tanto a Fundação Leão XIII como a Cruzada São Sebastião contribuem para o aumento da ‘miserabilidade deliberada’ e desperdiçam dinheiros públicos sem dar soluções ao problema. Mas, a grande maioria da população favelada é auto-suficiente, carecendo tão somente de orientação, apoio e boa vontade das autoridades” (VALLA, 1985).

A partir dos resultados do estudo conclui-se que se deve confiar ao favelado a tarefa de sua própria recuperação. As melhorias necessárias a esse espaço de habitação popular deveriam ser feitas sem a influência política. Dessa maneira, as autoridades poderiam delegar tarefas, desobrigando-se de encargos custosos e de reduzida eficácia.

Assim, o referido relatório, em suas conclusões, realizou uma avaliação crítica das soluções propostas e desenvolvidas até então pelas instituições da Igreja Católica, no que diz respeito ao caráter assistencial-paternalista de suas ações. Os pesquisadores propuseram nas recomendações que fosse formulada uma política flexível em relação

às favelas (VALLA, 1985). O órgão capaz de implementar estas ações seria, então, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA), que passava por uma reestruturação. Após a publicação do relatório SAGMACS, o coordenador do grupo responsável pela pesquisa, José Arthur Rios, foi nomeado para a função de diretor do SERFHA, o que tornou possível a transformação das conclusões do relatório em uma nova proposta. Nesse trabalho conjunto, as favelas deveriam organizar associações cujos representantes se encontrariam regularmente com os funcionários do SERFHA, que, por sua vez, deveriam dar orientação quanto à organização, informação legal, assistência financeira, social e outras formas de ajuda técnica (BURGOS, 1998). Esse órgão representava, pois, uma intervenção direta do Estado na dinâmica organizativa das favelas, mudando, assim, a estrutura da intervenção nessas áreas, ou seja, a “tutela da favela” passa da Igreja para o Estado. No SERFHA, Rios estimulou a formação de novas associações de moradores, defendendo sua autonomia – até maio de 1962, criaram-se mais de setenta e cinco associações de moradores. Para Perlman (2002), a política oficial em relação às favelas, nesse período, por um breve espaço de tempo, humanizou-se.

Em 1960, a cidade do Rio de Janeiro deixava de ser Distrito Federal para se estruturar no mais novo Estado da Federação, o Estado da Guanabara. As alterações político-administrativas verificadas na cidade implicaram novas formas de intervenção em favelas que vão se colocar como objeto de pesquisa para as ciências sociais.

O Estudo da SAGMACS no Rio de Janeiro marca uma época, consolidando transformações que ocorreram no âmbito acadêmico e, ao mesmo tempo, alimenta as mudanças ocorridas nas ciências sociais como um fenômeno internacional que guarda particularidades com a realidade brasileira e tem como pano de fundo o esgotamento de um padrão de desenvolvimento capitalista. Passamos, então, para o segundo momento do período histórico analisado pelo presente estudo. Neste, as transformações capitalistas, especialmente aquelas delineadas a partir do decênio compreendido entre 1960 e 1970 do século XX, visíveis, sobretudo, no âmbito da economia, vão resultar numa nova contrapartida das áreas do pensamento.



De norte a sul a convulsão nesse período deixou suas marcas: o maoísmo e a experiência da revolução cultural chinesa, a Revolução Cubana e a teoria do foco (ou a experiência da guerrilha como nova tática de enfrentamento), a guerra do Vietnã, acarretando revoltas nos meios estudantis norte-americanos, o declínio da Filosofia e o questionamento das narrativas totalizantes.

A baliza de 1968, de Berkley a Paris, de Praga à selva boliviana, do movimento nas fábricas do norte da Itália à Ofensiva Tet no Vietnã, das passeatas do Rio de Janeiro às manifestações em Berlim-Oeste, assinala uma crise de fundo da civilização de base urbano-industrial (NETTO, 1991: 142).

Enfim, foi experimentada uma nova forma de fazer política e cultura. Verifica-se, assim, a eclosão dos fenômenos urbanos que impuseram ao mundo um período de ebulição e transformações profundas, resultando em modificações que perpassam desde a vida cotidiana às suas instituições. Em termos acadêmicos, esse processo se manifesta com o aprofundamento da crise dos paradigmas: alteram-se de forma significativa a produção científica, o ensino universitário e os discursos no âmbito profissional. Neste sentido, esta tensão, a divisão entre classes e as bases para o desenvolvimento do capital, constituía um campo em que se fazia necessária a contraposição de ideias, contribuindo com o florescimento de teorias novas que pretendiam, de forma crítica, entender as condições de vida dos segmentos mais espoliados da população.<sup>7</sup>

Tais transformações surgiram no Brasil de modo semelhante aos demais países, sendo que a crise econômica e a tensão social foram aspectos mais relevantes, impondo novos anseios e a necessidade de se fazer um contraponto aos valores vigentes que se expressavam de maneira inquestionável. O momento comporta avanço e retrocesso em termos políticos e sociais. O primeiro, alavancado pela possibilidade de realização de reformas sociais, ainda no governo João Goulart (1961-1964) enquanto que o segundo foi marcado pela Ditadura Militar (1964-1985). Mas a

---

<sup>7</sup> Nessa perspectiva, observa-se o desdobramento de ideias do movimento Economia e Humanismo que repercutem no Serviço Social, como será discutido na segunda parte deste estudo.

despite das fortes pressões política (e policiais) em nosso país durante o regime autoritário, cujo modelo se alastrou por toda a América Latina com suas ditaduras, o período pode ser considerado uma época de ouro da produção acadêmica, cultural e política. Nessa perspectiva, surge uma nova maneira de fazer política, fundada na descoberta do *outro*, acarretando novas formas de luta e resistência e, sobretudo, o protagonismo de novos sujeitos coletivos como os jovens e estudantes (HOBSBAWM, 1995). No âmbito da produção cultural as mudanças são visíveis com o surgimento e fortalecimento do Cinema Novo,<sup>8</sup> da música<sup>9</sup> e do teatro engajados,<sup>10</sup> revelando a conexão entre a classe média e as classes populares e uma progressiva conscientização dos intelectuais em relação às questões nacionais e seu compromisso com a solução destas, incluindo as mais palpáveis no espaço das favelas, sobretudo no Rio de Janeiro.

Licia Valladares (2005: 77) examina os elementos que construiriam a favela como campo de pesquisa, pavimentando o terreno das ciências sociais, afirmando a influência do pensamento do padre Lebrecht para a formação de toda uma geração de planejadores urbanos a partir das atividades da SAGMACS. Essa influência passa a ser uma referência para o estudo de favelas, naquela época, e ainda hoje se faz presente nas discussões sobre o assunto.

No conjunto, esses anos de formação da pesquisa sobre a favela aparecem, sob a avaliação de Valladares (2005), como momentos fecundos de uma discussão ampliada e renovada sobre o tema, rompendo dogmas, inovando nos procedimentos de pesquisa, produzindo informações relevantes. No entanto, muito disso se perdeu nos anos seguintes. Segundo essa autora, no momento de institucionalização da pesquisa acadêmica,

8 A proposta do Cinema Novo era debelar a alienação através dos temas de seus filmes, que tratavam de questões nacionais, do proletariado, dos camponeses etc. São emblemáticos os filmes: *Cinco Vezes Favela* (Leon Hirschman, Cacá Diegues, Joaquim Pedro, Miguel Borges e Marcos Farias, 1961), *Rio Zona Norte e Vidas Secas* (Nelson Pereira dos Santos, 1962/1963), *Deus e o Diabo na Terra do Sol* (Glauber Rocha, 1964), *Os Fuzis* (Ruy Guerra, 1964), entre outros.

9 Na música, embora não se consiga identificar de início um maior engajamento nas questões nacionais, a Bossa Nova representa um revolução musical. Note-se ainda todo um conjunto de compositores e autores que a partir do período ditatorial vão utilizá-la como instrumento de protesto, conforme fica evidente nos grandes festivais internacionais de música ocorridos no Brasil nesse período.

10 No teatro não podemos deixar de mencionar a experiência do Centro Popular de Cultura (CPC) e a criação do grupo Opinião.

a partir dos anos 1970, a produção científica ganha novos patamares e o tema da favela consolida-se como campo de investigação e objeto de conhecimento. Porém, há uma espécie de esquecimento do legado da produção anterior, e os dogmas não apenas persistem, como também se consolidam e se generalizam no âmbito da pesquisa acadêmica.

Valladares (2005) observa, ainda, as contradições nesse processo de desenvolvimento da pesquisa urbana. De um lado, atenta para os nexos que articulam a pesquisa acadêmica e as flutuações das políticas urbanas e programas sociais voltados às favelas, as mediações de agências governamentais e não governamentais na demanda e financiamento de pesquisas e os modos de tematização da pobreza e da violência urbana em um intrincado e ambivalente jogo de atores sociais e políticos atuantes no cenário urbano. De outro, ressalta que se os dogmas persistem, não basta simplesmente fazer a contraprova em base nas evidências empíricas de pesquisas recentes. Trata-se de rever e repensar os parâmetros a partir dos quais pesquisar e descrever as novas realidades urbanas que vêm se configurando nos anos recentes. A exigência hoje, sugere Valladares (2005), é a de se operar sob um outro jogo de perspectivas que permita dissolver a dualidade pressuposta «favela-cidade», para colocar em evidência – e sob o foco de uma nova e necessária problematização – questões emergentes pertinentes à vida urbana, cifradas na diversidade interna às favelas, mas não exclusivas a elas e que ainda precisam ganhar novos critérios de inteligibilidade.

Na época em que foi realizada a pesquisa contratada pela SAGMACS, o Rio de Janeiro contava 186 favelas nas quais moravam 750 mil pessoas, constituindo um quarto da população da cidade. Passados 45 anos, em 2005, quando a cidade contava com mais de 6 milhões de habitantes, com o vertiginoso crescimento de favelas no espaço carioca, a atualidade das análises compreendidas em “Aspectos Humanos da Favela Carioca” foi ilustrada pelo titular da pasta mais associada ao assunto, Marcelo Itagiba, da Segurança Pública: “o Rio foi uma cidade cercada de favelas e hoje é uma grande favela com a cidade no meio”.<sup>11</sup> Hoje, esta constatação

---

11 “Rio é favela com cidade no meio”, Publicado em Estadão.com.br, 15 de dez. 2004, Cidades, Geral 8. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/cidades/2004/not20041215p16741.htm>>. Acesso em: abril de 2010.

tornou-se ainda mais verdadeira com o adensamento e crescimento das favelas no Rio de Janeiro e, sobretudo, pelas questões a elas relacionadas, que denotam o aprofundamento da questão social: falta de habitação, saneamento, educação, desemprego, escalada da violência etc.

Na pesquisa e intervenção nessas questões, ontem como hoje, a presença dos profissionais de Serviço Social é requisitada. Segundo Rios, a presença de diversos assistentes sociais na pesquisa “Aspectos Humanos da Favela Carioca” foi de extrema importância no desenvolvimento do trabalho dada a sua experiência de trabalho nas favelas e sua relação com seus moradores: “contratou-se assistente sociais com prática de campo e, nesse sentido, estes profissionais tiveram um papel importante”.<sup>12</sup>

## **O Serviço Social e o Movimento Economia e Humanismo: pesquisa e ação em favelas**

A emergência do Serviço Social como profissão – como prática institucionalizada, socialmente legitimada e legalmente reconhecida – vincula-se ao tratamento dado à questão social, relacionada às mazelas verificadas com a ordem burguesa no processo de industrialização, no cotidiano da vida social (NETTO, 1992).<sup>13</sup> No Brasil, a profissão “surge da iniciativa particular de grupos e frações de classe que se manifestam, principalmente, por intermédio da Igreja Católica” (IAMAMOTO & CARVALHO, 1993: 129). Assim, a orientação político-ideológica da Igreja Católica vai ser marcante no que diz respeito à formação e à prática profissional do assistente social, nesse primeiro momento. O Serviço Social doutrinário católico<sup>14</sup> brasileiro é inspirado diretamente no serviço social belga e francês, em sua perspectiva europeia,<sup>15</sup> seguida

12 Coordenador da pesquisa, o Professor Rios destaca a participação de assistentes sociais como Euza Barbosa de Araújo, Nair Guerreiro, Solange Dias Ribeiro, entre outras. Essas assistentes sociais, vinculadas a outras instituições, integravam-se em regime *part-time* à pesquisa.

13 Esse mesmo autor adverte que as sequelas da questão social tornam-se objeto de uma intervenção contínua e sistemática, através das políticas sociais, na passagem do capitalismo concorrencial para a ordem monopólica.

14 O conteúdo doutrinário referenciado à doutrina social da Igreja, a partir das formulações de Leão XIII, se expressa com nitidez na encíclica *Rerum Novarum*.

15 O caldo cultural europeu constituído por valores católicos estava impregnado por um viés anticapitalista de natureza romântica. Sobre o anticapitalismo romântico, ver: Löwy (1991).

pela influência norte-americana. Esta última, constituída pelos aportes da psicologia e das ciências sociais, em suas vertentes conservadoras.<sup>16</sup>

Vale retomar aqui a nossa argumentação inicial ao afirmar que os fundamentos e a prática da profissão são tensionados pela conjuntura – os conflitos entre os protagonistas sócio-históricos da ordem burguesa –, que vai contribuir para a elaboração de um caldo cultural que dá corpo às alternativas de intervenção profissional. Neste sentido, tanto suas bases teórico-metodológicas, intimamente ligadas à influência da doutrina católica, como no seu desenvolvimento posterior, tiveram no sincretismo ideológico e científico e em sua prática indiferenciada seu princípio constitutivo. Contribui para essa estrutura sincrética da profissão a natureza difusa assumida pela questão social, que se instaura como objeto polifacético e polimorfo que demanda uma enorme variedade de intervenções profissionais (NETTO, 1992).

Na área de habitação, a influência da perspectiva franco-belga e norte-americana, na prática dos assistentes sociais em favelas, se revela a partir dos anos 1930 com o aumento da favelização, decorrente da intensificação do processo de industrialização que atraiu um grande número de migrantes das regiões mais pobres do país afetadas pela seca. Os assistentes sociais são chamados a participar na solução desse “problema”, desenvolvendo uma prática de caráter tutelar exercida através da ação educativa e da viabilização da assistência e de outros serviços concretos. Essas requisições profissionais tradicionais faziam do assistente social um agente útil no disciplinamento dos cidadãos, exercendo a tutela ou o paternalismo para que as pessoas se enquadrassem e se integrassem no circuito constituído. Esse trabalho educativo realizado pelo Serviço Social destacava a forma inapropriada de utilização dos recursos e da casa, bem como os preceitos do movimento higienista, ao mesmo tempo que contribuía para a manutenção de certas populações à margem do parque imobiliário. Assim, essas populações eram consideradas inadaptadas, incapazes e dependentes, exigindo uma intervenção social (GOMES, 2001).

Essa intervenção profissional era fragmentada, constituída de ações pontuais e localizadas, fora de um contexto de políticas sociais mais

---

16 Esse conservadorismo baseava-se na matriz positivista e suas derivações, sobretudo o funcionalismo.

amplas que ampliassem os direitos de cidadania e garantissem aos habitantes das favelas o mesmo estatuto de cidadania dos habitantes da cidade formal. Essa prática tradicional incrementava a dependência de grupos cada vez maiores da população em relação aos serviços sociais públicos para o atendimento de suas necessidades, particularmente no que se refere às condições de vida no espaço urbano (GOMES, 2007).

No Rio de Janeiro, os assistentes sociais desenvolveram suas ações na interior de instituições criadas pela Igreja Católica, como a Fundação Leão XIII e a Cruzada São Sebastião. Em termos de intervenção a partir da influência do trabalho da SAGMACS, os assistentes sociais inseridos nestas instituições serão impactados pela crítica realizada no relatório da pesquisa em relação ao paternalismo que também implicava a profissão. Em muitos casos, essa postura paternalista em relação aos favelados é substituída por uma visão mais emancipadora dos sujeitos, destacando a dimensão política de sua ação.<sup>17</sup> Essa mudança se realiza ao mesmo passo da crise do Serviço Social tradicional, que esteve longe de configurar-se como processo restrito ao nosso país (NETTO, 1991).

Para o Serviço Social, os impactos do estudo da SAGMACS em termos de novas referências teóricas e metodológicos que passam a orientar as pesquisas desenvolvidas pela profissão, bem como as novas modalidades de prática profissional em favelas são bastante significativos, conforme exemplificaremos a seguir. No quadro mais geral do referido estudo, destacamos os procedimentos teórico-metodológicos evidenciados nos procedimentos da pesquisa como: definição do universo da pesquisa, da amostra, identificação das variáveis, formulação dos instrumentos de coleta de dados (questionários, roteiro de entrevistas etc.), tabulação dos dados e elaboração de gráficos, entre outros. Cabe destacar que tais procedimentos vão substituir e/ou complementar os trabalhos etnográficos feitos anteriormente por estes profissionais em favelas.

Essas mudanças ocorridas no interior do Serviço Social são parte do processo de busca de novos fundamentos para diferentes profissões com

---

17 A crítica ao paternalismo, ao clientelismo e ao assistencialismo com a politização da profissão implicou uma visão mais emancipadora e de autonomia dos sujeitos e um trabalho de mediação do Serviço Social que valorizava os sujeitos coletivos, organizados em torno dos movimentos sociais.

intervenção no social, que atinge a profissão através do Movimento de Reconceituação,<sup>18</sup> e são alimentadas por forças endógenas e exógenas à profissão que se mobilizam para conferir à intervenção do assistente social uma nova legitimidade. A categoria profissional tinha como proposta modificar as bases de sustentação sócio-ocupacional (ou seja, o lugar historicamente determinado, na divisão sociotécnica do trabalho, no modo de produção capitalista) e, como consequência, os supostos teóricos e metodológicos (ACOSTA, 2008).

A influência das ideias do Movimento Economia & Humanismo passa para o Serviço Social através da Igreja Católica, via formação de assistentes sociais, especialmente na PUC-RJ, onde José Arthur Rios era parte do corpo docente. Rios ampliou sua influência em diferentes cursos que ofereceu aos assistentes sociais.<sup>19</sup>

Com formação norte-americana marcada pela sociologia empírica de Donald Pierson, Rios entende que a contribuição da sociologia e seus métodos de pesquisa foram relevantes para o serviço social, já que esta se constituiu em um apoio para o trabalho de campo. A sociologia oferecia orientação para agir de forma mais consistente, posto que tinha como base alguns conceitos que possibilitavam uma melhor leitura das questões observadas na realidade. O método sociológico permitia ainda o estabelecimento da distância entre o profissional e a realidade, bem como a ultrapassagem de uma visão paternalista, clientelista e assistencialista, recorrente na ação dos assistentes sociais da época. Assim, para Rios, “os assistente sociais descobriram na sociologia uma ferramenta de trabalho, uma fundamentação. Passam a ter, especificamente, um método de pesquisa, um instrumental para definição de objetivos de pesquisa. A pesquisa passava a orientar a intervenção”. Ainda de acordo com Rios, “tratava-se de identificar o problema, a realidade, antes de inverter os

---

18 A Reconceituação foi um movimento político-cultural muito heterogêneo que se desenvolveu no Serviço Social latino-americano no final dos anos 1960 e início dos 1970 do século XX. É parte de um movimento muito mais amplo processado no interior desses países, abarcando várias dimensões da vida social.

19 Rios contribuiu na formação de assistentes sociais através dos cursos de sociologia e metodologia de pesquisa ministrados no Instituto Social (atual departamento de Serviço Social PUC-RJ). Foi também responsável pela formação do primeiro grupo de assistentes sociais do SESI em Juiz de Fora. Em 1952, na recém-criada Fundação Getúlio Vargas, Rios tornou-se coordenador da Campanha Nacional de Educação Rural no quadro do Serviço Social fundado por Vargas.

termos e começar pela solução. A partir da pesquisa, se faz o diagnóstico e com esse se propõe a solução”.<sup>20</sup>

Posteriormente, Rios alarga sua formação norte-americana, de cariz positivista, através de sua articulação com o padre Lebret, aproximando-se da perspectiva filosófica do E&H de promoção das massas humanas e estudos das comunidades de bases.

No Rio de Janeiro, encontramos trabalhos em que essa influência é muito nítida. Na trajetória acadêmica de Maria Lucia Petiz verifica-se que sua monografia de conclusão do curso de Serviço Social na PUC-RJ (1963), intitulada “A utilização do método de DOC num programa de melhoramentos físicos na favela da Catacumba”, é uma etnografia de favelas. No parecer avaliativo do trabalho consta que apesar do estudo ter sido aprovado carecia de um maior cuidado científico. Em 1975, essa mesma autora defende uma dissertação de mestrado sob a orientação de Helena Farah Perez e José Arthur Rios sobre a “Função do Serviço Social no Trabalho de Grupos”. Já na introdução aponta que essa função é configurada a partir das necessidades sociais e que, estas, são definidas em seu trabalho, partindo da base proposta pelo Seminário de Teresópolis realizado em 1970, um dos momentos de referência do processo de Reconceituação do Serviço Social. Esse seminário teria definido as necessidades sociais a partir do inventário dos níveis de vida elaborados por Lebret. A dissertação de Petiz é marcada pelas ideias do E&H na dimensão teórico-prática, imprimindo ao trabalho maiores cuidados com os procedimentos da pesquisa, como: definição do objeto de estudo, elaboração de critérios para a amostra, elaboração de questionários, roteiro de entrevista e sistematização de dados através de tabulações e gráficos, escolha do universo a ser pesquisado etc. Com relação à definição do universo da pesquisa, Petiz inclui as áreas da habitação e justifica sua escolha em realizar trabalho nesse campo por “representar uma área problemática decorrente do fenômeno urbano nos países subdesenvolvidos”. Nessa perspectiva, temos uma base instrumental mais consistente para a pesquisa do assistente social, principalmente se considerarmos que o pensamento de Lebret articulava pesquisa e ação.

---

20 Entrevista em 19/04/2010.



Nessa última dimensão, o impacto das novas ideias também foi marcante, sobretudo no segmento de jovens militantes católicos<sup>21</sup> que integravam o quadro de assistentes sociais. Nesse sentido, combina-se um pensamento reformador, formulado a partir do conceito de solidariedade, e o desenvolvimento de uma metodologia de pesquisa empírica vinculada à ação.

Em relação aos métodos de pesquisa de Lebret, pode-se dizer que, embora marcados por um forte conteúdo moralizador relativo a uma ordem social cristã, eram construídos a partir de modelos científicos transpostos das ciências naturais para o conhecimento da sociedade, preocupando-se com a ação imediata. No entanto, esse conteúdo em contato com a realidade brasileira vai se transformando. Exemplo dessa transformação é a construção de um novo conceito de periferia entendido não mais como área resultante de um centro em contínua expansão, mas como parte e resultado de um processo desigual de urbanização.

Outra mudança importante está diretamente vinculada a estas primeiras. É a formação de um profissional engajado tanto no conhecimento profundo de cada situação urbana, como também comprometido com a sua transformação. A filosofia de padre Lebret é a de que não se pode separar ciência e técnica e nem pesquisa do engajamento político. A pesquisa deve ser parte da ação de quem vai executar o plano. A passagem de uma metodologia de pesquisa para uma proposta de intervenção é feita pela caracterização precisa das necessidades, possibilidades e prioridades de todo o tecido urbano e toda a população enquanto modo de vida e condições de existência.

Da mesma forma, a vinda de Lebret, em 1947, ao Brasil abre uma nova possibilidade de trabalho profissional numa perspectiva de transformação social. O contato de Lebret com a América Latina imprime nova direção

---

21 Particular interesse merece a trajetória da Ação Popular (AP), que nasceu a partir da Juventude Universitária Católica (JUC) no fim dos anos 1950 e início dos 1960. A trajetória da AP revela a passagem do romantismo cristão para o romantismo cristão de esquerda, que ganhará força, depois dos anos 1960, com a Teologia da Libertação. Ridenti (1998: 21), baseado em depoimento de Francisco Whitaker, Löwy e Garcia-Ruiz, afirma que: “a JUC e de modo geral a Ação Católica brasileira dividem-se, ao longo dos anos 50, em duas tendências divergentes: a dos discípulos de Maritain, que se tornarão democratas-cristãos, e aquela dos discípulos de Lebret e Mounier, que tomará o caminho do socialismo”. Lebret manteve contato com dirigentes da JUC, como Plínio de Arruda Sampaio.

aos estudos do Movimento E&H na medida em que inclui a temática do subdesenvolvimento, sob a influência de Josué de Castro<sup>22</sup> (LEME & LAMPARELLI, 2001). Ademais, conforme ressaltado anteriormente, o contexto dos anos 1960 contribui largamente para essas mudanças, pois temos, nesse momento, o surgimento de uma “intelectualidade radical” que vivia a experiência da iminência da revolução como parte do seu horizonte histórico-social. Assim, o padre Lebret constrói uma nova vertente do urbanismo em termos políticos e ideológicos, cuja influência chega até os assistentes sociais (LEME & LAMPARELLI, 2001).

A contribuição das ideias postas pelo E&H foi fundamental para o redimensionamento do pensamento e da ação dos assistentes sociais, considerando que esse movimento entendia o trabalho em favelas como um trabalho interprofissional.

Vale ressaltar que nosso estudo refere-se ao Rio de Janeiro. Mas os dados obtidos através de entrevista com Celso Lamparelli, professor aposentado da FAU/USP e um dos mais próximos colaboradores do padre Lebret, apontam que a influência do pensamento do E&H foi importante em São Paulo na formação de assistentes sociais através da PUC-SP, com o Frei Dominicano J. P. Barruel de Lagenest, e, em Recife, com Bezerra Baltazar. Lamparelli destaca, ainda, a participação de assistentes sociais, em São Paulo, nas pesquisas relacionadas aos problemas habitacionais.

Evidentemente que não se pode atribuir as mudanças realizadas no interior da profissão apenas à influência do pensamento de Lebret, posto que os questionamentos sobre a prática profissional valiam-se de diferentes correntes que vão elaborar propostas diferenciadas para a Reconceituação do Serviço Social. Ademais, temos como pressuposto que a conjuntura histórica da época é marcante para as mudanças realizadas tanto no E&H como para a própria profissão, dadas as determinações/requisições que lhe são impostas. De toda maneira, entendemos que as ideias do Movimento E&H, liderado pelo padre dominicano, encontram terreno fértil para a formação de assistentes sociais no Brasil, em particular no Rio de Janeiro.

---

22 Josué de Castro e o padre Lebret colaboram em uma organização contra fome no mundo, a ASCOFAM. Nesta também se destacava a ação de *Abbé Pierre*.

## Considerações finais

A pesquisa consolidada na publicação “Aspectos Humanos da Favela Carioca” revelou a realidade complexa das favelas, mostrando a diversidade e a heterogeneidade desses espaços ocupados pelos segmentos populares.

O princípio da interdisciplinaridade, posto na dinâmica de pesquisa proposta por Lebret e encaminhada por Rios, possibilitou olhares diferentes e complementares sobre a realidade, o que enriquece não apenas a leitura dessa realidade, mas, também, incrementa o conhecimento de cada profissional envolvido nessa dinâmica.

Reafirmamos que não se pode dizer que a transformação da formação e prática profissional é apenas tributária do pensamento de Lebret. No Serviço Social, no momento de Reconceituação, buscava-se um conjunto de teorias que viessem a oferecer uma melhor leitura da realidade e, ao mesmo tempo, fossem capazes de transformar essa realidade. Temos nesse contexto a influência do neofuncionalismo, da fenomenologia e do marxismo. Toda essa vontade de mudar a direção da ação profissional é, sem dúvida, produto de uma época. Essa época se impõe ao próprio pensamento de Lebret, que vai redefinindo conceitos a partir do contexto e do contato com cada realidade.

A contribuição do Serviço Social para o estudo realizado pela SAGMACS em favelas no Rio de Janeiro, bem como para as ciências sociais que passam a ter a favela como objeto de estudo, é reconhecida por muitos autores, como Valladares e Rios, pelo enorme conhecimento do campo acumulado por esse profissional.

Em relação à profissão propriamente dita, sublinha-se uma mudança para uma forma de trabalho “mais científica”, com maior capital teórico-cultural, ampliando seu acúmulo e participação das ciências sociais. Do ponto de vista da ação, o Serviço Social incorpora novas abordagens pedagógicas da prática profissional, que passam a ser mais politizadas, na tentativa de rearticular a teoria com prática.

Finalmente vale ressaltar que o pensamento de Lebret ultrapassou o Serviço Social e foi para além de sua época. Basta lembrar que Betinho, criador da Campanha Contra a Fome, que inspirou os Programas Fome Zero e Bolsa-Família no governo Lula (2003-2010), formou-se na geração

da Juventude Universitária Católica (JUC), que recebeu a influência do pensamento e da prática social cristãos, entre eles de Lebrete, e Francisco Whitaker Ferreira, criador do Fórum Social Mundial, trabalhou no escritório de E&H, diretamente sob a orientação do Padre Lebrete.

## Referências bibliográficas

ACOSTA, Luis (2008). Cultura Radical e Serviço Social. *Revista Praia Vermelha*, v. 18, n. 2, p. 257-275, jul./dez.

BURGOS, Marcelo Bauman (1998). Dos Parques Proletários ao Favela-Bairro: as políticas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, p. 25-60.

GOMES, Maria de Fatima Cabral Marques (2007). Política Urbana e Serviço Social. *Revista Praia Vermelha*, v. 16 e 17, p. 176-227.

\_\_\_\_\_. (2001). Serviço Social na área da Habitação: da Tutela a Mediação. *Anais do XVII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social*. Lima, Peru.

HOBBSAWM, Eric (1995). *Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras.

HOLLANDA, Heloisa Buarque de (2009). Descobertas, Sonhos e Desastres nos Anos 60. *Revista Praia Vermelha*, v. 18, nº 2, jul./dez., p. 257-275.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul (1993). *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 9. ed. São Paulo: Cortez/CELATS.

LAMPARELLI, Celso Monteiro (1995). O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX. O Pe. Lebrete: continuidades, rupturas e sobreposições. *Cadernos de Pesquisa do LAP*. FAU/USP, v. 5, mar./abr.

\_\_\_\_\_. (1994). Louis Joseph Lebrete e a pesquisa urbana-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura. *Espaço & debates*, ano 14, nº 37, p. 90-99.

LEBRETE, Louis-Joseph (1962). *Manifesto por uma civilização solidária*. São Paulo: Duas Cidades.

LEME, Maria Cristina da Silva; LAMPARELLI, Celso Monteiro (2001). A Politização do urbanismo no Brasil: a vertente católica. *Anais do IX Encontro Nacional da ANPPUR*, v. I. Rio de Janeiro.

LÖWY, Michel (1991). *Marxismo e Teologia da Libertação*. São Paulo: Cortez.

NETTO, José Paulo (1992). *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_. (1991). *Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez.

PERLMAN, Janice (2002). *O mito da marginalidade: favelas e políticas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PETIZ, Maria Lucia (1975). *A função do assistente social no trabalho com grupos*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Rio de Janeiro: PUC-RJ.

\_\_\_\_\_. (1963). *A utilização do método de DOC num programa de melhoramentos físicos na favela da Catacumba*. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social, Rio de Janeiro: PUC-RJ, Instituto Social.

RIDENTI, Marcelo Siqueira (1998). O romantismo revolucionário da Ação Popular: do cristianismo ao maoísmo. Conferência preparada para o *XXI Congresso Internacional da LASA*, Chicago, Estados Unidos da América. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/Ridenti.pdf>>. Acesso em: abril de 2010.

SAGMACS. Aspectos Humanos da Favela Carioca (1960). *O Estado de São Paulo*, suplemento especial, abril de 1960.

SANTOS, Perla Cristina da Costa (2007). *Novos atores na mediação Favela e Cidade: as organizações não-governamentais (ONGs)*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Rio de Janeiro: PUC-RJ.

VALLA, Victor Vincent (1985). Educação, participação, urbanização: uma contribuição à análise histórica das propostas institucionais para as favelas do Rio de Janeiro, 1941-1980. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 1, nº 3, p. 282-296, jul./set.

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

\_\_\_\_\_. (2000). A Gênese da Favela Carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, nº 44, p. 5-34, out.

## Entrevistas

Carlos Alberto de Medina, em 2 de março de 2010.

José Arthur Rios, em 19 de abril de 2010.

Celso Monteiro Lamparelli, em 26 de abril de 2010.

## *Parte 2*

# REPRESENTAÇÕES E DINÂMICAS DA PRODUÇÃO DA MORADIA E DO DIREITO NAS FAVELAS CARIOCAS

“Os agrupamentos de barracos, que caracterizam as favelas, nunca foram encarados nas medidas que regulam o desenvolvimento urbano, a não ser por determinações proibitivas. Seu reconhecimento como parte da estrutura urbana só se dá quando se tornam uma ameaça social, higiênica e estética.”  
(SAGMACS. “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, 1960: 39)



# Duas faces da mesma fotografia: atraso *versus* progresso na cobertura fotojornalística de favelas do *Correio da Manhã*

Mauro Amoroso

O objetivo do presente trabalho é realizar uma análise da cobertura fotográfica das favelas pelo *Correio da Manhã* em dois períodos distintos. No primeiro, na década de 1950, será realizada uma reflexão a partir de um caso específico: o desmonte do morro de Santo Antônio. No segundo momento, na década imediatamente posterior, será feita uma análise tendo como base a erradicação da favela da Praia do Pinto. O elemento comum de ambos os estudos será as representações sobre os espaços das favelas construídas pelas fotografias, em termos comparativos.

Nesse caso, estamos tratando de duas conjunturas históricas responsáveis por diferentes abordagens e direcionamentos, tanto das percepções simbólicas da sociedade sobre os espaços das favelas quanto das tomadas de posição do poder público e da sociedade sobre o tema. Desse modo, será visto como essas diferenças acabam por permear e influenciar o tratamento dado pelo periódico sobre a questão, sublinhando o caráter processual histórico das construções sobre a favela no imaginário da cidade.

## **O desmonte do Santo Antônio: cobertura do progresso**

A cobertura do desmonte do morro de Santo Antônio possui uma característica um tanto quanto curiosa: pouco ou quase nada se nota da



presença da favela que lá existia. No entanto, não estamos nos referindo a apenas mais uma entre as inúmeras habitações do tipo que já compuseram ou ainda perduram em nosso espaço urbano. A favela do Santo Antônio foi uma das mais antigas da cidade, sendo um dos principais elementos de produção e articulação de um imaginário sobre esses espaços, ainda nos primórdios de seu aparecimento (VALLADARES, 2000).

Seu nascimento data do final do século XIX, antes mesmo da generalização do uso da palavra “favela” para referência a moradias desse porte. Sua ocupação foi realizada por combatentes que retornaram da Guerra de Canudos, que lá teriam construído barracões improvisados, com a autorização de chefes militares. Porém, as favelas dessa época não correspondem ao que compreendemos atualmente por “favela”, melhor sendo consideradas formas intermediárias entre o cortiço e essa forma de moradia, o velho e o novo, havendo uma série de semelhanças “entre as habitações coletivas insalubres e as primeiras ocupações dos morros, além daqueles associados à pobreza” (VAZ, 1994: 591). Com relação ao morro aqui abordado, em 1901, a imprensa já denunciava a existência de um “bairro novíssimo”, com cerca de 150 casebres e 623 habitantes (VALLADARES, 2000: 7). No final da década de 1940, ela atingiria proporções consideráveis, conforme nos mostram os dados do censo de 1948: contava com 1.500 casebres e 7.500 habitantes, sendo que a maioria desses espaços de moradia não chegava a mil casebres ou possuía números próximos a 10 mil habitantes (PARISSE, 1969: 141).

Durante a administração de Dulcídio Cardoso (1952-54), teve o início das obras do desmonte. Com isso, pretendia-se a criação de novas áreas valorizadas no centro da cidade, além de ligá-lo à Copacabana. A antiga avenida Beira Mar seria, igualmente, desafogada, sem o alto custo das desapropriações. Desse modo, pretendia-se solucionar o problema de deslocamento do centro, então principal polo empregatício, para a Zona Sul, área para qual grande parte do crescimento urbano do pós-45 foi direcionada, além de criar zonas de valorização fundiária (ABREU, 1987). A responsabilidade do planejamento urbanístico da futura esplanada do Santo Antônio ficou a cargo de Affonso Eduardo Reidy.

Nessa mesma época, a imprensa começa a dar atenção à obra. Observemos a seguinte foto, uma das publicadas sobre moradores da favela do Santo Antônio:<sup>1</sup>



**Foto:** Arquivo Nacional, Fundo/Coleção: *Correio da Manhã*, Data: 3/12/1954. **Fotógrafo:** Milton Santos

Essa foto, tirada no momento inicial do desmonte, revela uma polarização entre duas noções que marcaria o resto da cobertura desse fato: atraso e progresso. A primeira noção encontra-se representada pelo que aparenta ser uma família. Tal noção é reforçada por suas roupas, que denotam simplicidade, assim como os pés descalços da mulher e da criança ao seu lado, por sua atitude de impotência perante o progresso (representado pelas obras do desmonte, pelos caminhões à esquerda da cena) que cada vez mais se adiantava, e até mesmo pela vegetação ao lado. É interessante notar a distância entre os indivíduos retratados e as atividades referentes à obra do desmonte, que seguem a pleno vapor, e

<sup>1</sup> Para uma abordagem mais detalhada sobre o acervo documental do *Correio da Manhã* acerca da cobertura do desmonte, bem como uma análise mais aprofundada do mesmo, ver: AMOROSO (2009a).

por eles é observada. Tal distância acaba por reforçar a ideia de separação entre a favela, representada pelas pessoas retratadas, e a nova configuração espacial daquela área, ou seja, a futura esplanada do Santo Antônio. Desse modo, é transmitida uma ideia central de atraso perante o progresso inevitável e iminente. Também é interessante atentar para o fato de que essa foto representa uma exceção no corpo de documentação fotográfica do *Correio da Manhã* referente ao desmonte, uma vez que é uma das raras que tem figuras humanas como elemento central da imagem.

O tipo de interpretação proposto para essa imagem é ratificado pelo componente escrito de sua matéria respectiva (*CORREIO DA MANHÃ*, 1954). A legenda da foto possui uma função descritiva, fazendo uma breve alusão à erradicação do morro: “na ribanceira e olhando as escavadeiras e os caminhões que estão destruindo o imponente morro de Santo Antônio”. Tal alusão ocorre em paralelo com a presente no título da reportagem, realizada no princípio da realização das obras: “Mesmo devagar vai perdendo o Santo Antônio a imponência de morro”.

Em conjunto com as referências ao ainda incipiente fim do morro, é interessante realizar uma análise de como a favela é caracterizada no corpo da matéria, a fim de embasar a interpretação aplicada à figura dos moradores retratados na fotografia. Essa favela, descrita como “o mais pacífico morro do Rio de Janeiro”, é caracterizada como um outro universo, sendo utilizadas palavras e adjetivações que remetem ao interior, ao campo, em oposição à modernidade urbana: “(...) uns rapazes dedilhando o pinho, entoando canções da roça, ou os últimos sambas”. A calma do local evocada pelas músicas “da roça”, além do fato de tratar-se de “o mais pacífico morro do Rio de Janeiro” revelam um modo de vida simples e harmônico. Essa caracterização do ambiente das favelas, na década de 1950, também pode ser observada em algumas chanchadas (KORNIS, 2004), o que demonstra uma forma comum de percepção dos habitantes da favela e da construção de seus hábitos. Entretanto, é importante ressaltar que essa visão não implica uma abordagem homogênea dessa área específica, ao longo da trajetória do jornal. A construção social da favela perpassa diferentes conjunturas históricas e formas de significação. No tocante ao morro de Santo Antônio, o próprio *Correio da Manhã* pode ser citado como exemplo,

junto com outros periódicos como *Jornal do Commercio* e *Jornal do Brasil*, de uma cobertura inicial sobre favelas tendo como principal foco, embora sem muito estardalhaço, a criminalidade (MATTOS, 2004). Tal fato, de certa forma, exemplifica as diferentes concepções historicamente relacionadas às favelas.

Outra passagem da reportagem reforça a caracterização da favela como um espaço à parte e diferenciado da cidade, além da descrença no desmonte do morro, justificada por essa mesma diferenciação. Porém, ambos, a descrença e o morro, teriam seus fins decretados pelas máquinas do progresso:

Porque, dizia-se que a prefeitura pararia de uma hora para outra, não levaria até o fim o intento de reduzir a zero a imponente elevação, *porque os seus mistérios estariam ali para, mais uma vez, vencer a força dos prefeitos (...)*. O compasso é diferente, como eles dizem. E não há mais quem não acredite naquelas máquinas de terraplanagem (AMOROSO, 2006: 88, grifos meus).

O período entre o final da década de 1940 e início da década de 1950 foi caracterizado por um clima de euforia, com o crescimento de uma utopia nacionalista contra o atraso, que levou ao agrupamento de diferentes grupos e classes em torno de uma ideologia nacional-desenvolvimentista. Nesse contexto, surgiram novas formas de se pensar o popular, marcadas por certa ambiguidade. Por um lado, pode ser notada a valorização do homem do campo e de suas tradições culturais, a exemplo do folclore, como essência do nacional. Por outro, há o detrimento dessas mesmas manifestações quando presentes no espaço urbano. Ou seja, há uma completa desvalorização de formas citadinas de manifestações culturais dos setores populares, como o teatro de revista, por parte de diversos intelectuais. Estes, por sua vez, valorizavam uma “tradição popular autêntica”, que seriam as manifestações ligadas ao campo. E, mesmo assim, quando atidas ao campo, pois sua ocorrência no espaço urbano era vista como degenerada, grotesca, inferior (VELLOSO, 2002).

Tal percepção do popular não impediu que a favela figurasse em algumas produções teatrais e cinematográficas da época, alçada até a condição de reflexo autêntico dos problemas nacionais. Porém, certos

elementos oriundos da ambiguidade abordada também se encontram presentes nessas produções, e devem ser problematizados enquanto uma forma específica e homogênea de construção da categoria “povo”, bem como do papel deste e até dos próprios intelectuais (idem). Os aspectos abordados encontram-se presentes na foto supracitada. Basta notar as roupas dos indivíduos retratados e a vegetação à direita destes. Abaixo das árvores há um cercado destruído, compondo, esses elementos todos, uma “subcena rural” dentro da cena retratada. Também é característica a oposição da “subcena”, remanescente da favela existente, com o que seria o resto da cidade. A mesma bipolarização entre a cena e o desmonte pode ser simbolicamente estendida à cidade, com seus prédios ao fundo. Os caminhões trabalhando e os prédios da cidade seriam uma clara alusão ao progresso *versus* o atraso prestes a ser erradicado.

Um aspecto consideravelmente presente na cobertura do desmonte do Santo Antônio é a alusão ao progresso. Um exemplo pode ser encontrado em matéria, de 1956, sobre a demolição de um casarão antigo na rua do Lavradio, consequência das obras do desmonte (*CORREIO DA MANHÃ*, 1956):

O casarão foi envelhecendo, decaindo, para acabar posto abaixo a fim de atender às exigências do progresso! [...] As escavadeiras parecem um monstro moderno de mandíbulas de ferro: atiram-se contra o gigante de terra, mordem-no, arrancam-lhe um pedaço, rompem, mastigam, trituram. Assim fazem agora com o Morro de Santo Antônio (aqui visto de um trecho da Rua dos Arcos) que vai cedendo ao castigo impiedoso.<sup>2</sup>

Um dos principais símbolos adotados como forma de representar o progresso são as máquinas que trabalham no desmonte, sobretudo a escavadeira. Tal fato, bem evidenciado na metáfora utilizada do “monstro moderno” contra o “gigante de areia”, pode ser averiguado na recorrência dessa máquina nas fotografias, seja parada, seja em pleno trabalho.

<sup>2</sup> É interessante notar que o morro de Santo Antônio não era o único elemento associado à noção de atraso, que pode ser estendida às remediações da futura explanada, principalmente no tocante a imóveis consideravelmente antigos, muitos deles utilizados para fins habitacionais pela população de baixa renda.



**Foto:** Arquivo Nacional, Fundo/Coleção: *Correio da Manhã*, Data: 11/2/1958. **Fotógrafo:** não identificado

Essa fotografia foi publicada em reportagem de 11 de fevereiro de 1958, com a seguinte legenda: “depois de mais de meio-século, fim da preocupação?” Essa foto ilustra satisfatoriamente a batalha entre o “monstro moderno” e o “gigante de areia” a qual o jornal aludirá em outras oportunidades. A escavadeira, elemento central da cena, reina absoluta em seu trabalho, enquanto os restos de casebres e pessoas, proporcionalmente menores e impotentes, olham o símbolo do progresso em mais uma vitória contra o atraso. É interessante atentar para uma possível interpretação resultante da relação de intertextualidade entre a legenda e o conteúdo da imagem. Essa interpretação diz respeito ao reforço da centralidade da escavadeira como elemento figurativo, uma vez que a pergunta, da maneira como é colocada pela legenda, traz um imperativo que ratifica o elemento central como o agente responsável pelo “fim da preocupação”. Dentro do contexto geral da cobertura há, desse modo, o reforço da dicotomia entre progresso e atraso.

Durante a década de 1950, nota-se uma tendência, quando não ânsia, à exibição de urbanidade, da cidade, da metrópole. Este “efeito de vitrine” constitui uma demonstração de capacidade e progresso técnico-científico,

uma apologia ao futuro, dentro do contexto nacional-desenvolvimentista (VELLOSO, 2002: 174). Um exemplo foi a própria construção de Brasília, que nos trouxe atenção internacional sobre nossa modernização urbanística, carregada de um forte simbolismo de inovação, de nossa reinvenção a partir de nosso centro inabitado, a fim de sanar nossas desigualdades regionais e sociais (JAGUARIBE, 1998). Porém, esse fato reverberou de forma relativamente dissonante no Rio de Janeiro. Em 1958, foi publicada uma série de 32 reportagens, no *Correio da Manhã*, sob o título “O que será do Rio?”, com depoimentos de diversas figuras ilustres da cidade. Tal empreendimento, depois seguido por outros órgãos de imprensa, como *Jornal do Brasil* e *Tribuna da Imprensa*, revela uma preocupação com a possível perda de importância de nossa cidade com a transferência da capital federal (MOTTA, 2000).

Assim, perante a conjuntura acima abordada, não seria infundado conceber a exibição e associação de elementos de progresso também relacionadas a um esforço de manutenção de status da cidade do Rio de Janeiro. Afinal, os ganhos urbanísticos com a nova esplanada do Santo Antônio, frequentemente anunciados (mesmo quando ainda não saídos do papel), reforçariam a imagem de progresso do Rio de Janeiro. Contudo, deve-se reconhecer a associação do Rio de Janeiro com um simbolismo nacional, devido à sua *capitalidade*: “As cidades-capitais projetam uma deliberação simbólica que ultrapassa o repertório usual de outras cidades. Possuem as marcas da oficialidade histórica conferida aos monumentos. Simbolizam, nos seus diversos momentos históricos, o panteão nacional”. (JAGUARIBE, 1998). Entretanto, essa ligação com o nacional, antes de negar a hipótese exposta no presente parágrafo, pode reforçá-la. Tal possibilidade é viabilizada justamente pelo medo de nossas elites de perderem a importância de *cidade-capital* mediante a construção de Brasília, com todos os simbolismos envolvidos no processo, e a transferência da capital.

Um exemplo de melhora urbanística trazida pela obra do desmonte e divulgada pelo *Correio* é a manchete da seguinte reportagem: “Três mil veículos por hora em pista de alta velocidade”. Nessa reportagem, o superintendente responsável pelas obras do desmonte anuncia para dali a dois meses a abertura da nova avenida, que viabilizará o rápido

escoamento do tráfego de automóveis do Centro para a Zona Sul. Desse modo, ainda segundo o superintendente, um percurso antes realizado entre 15 e 20 minutos, passaria a ser feito em apenas 3. A nova pista, a futura avenida Chile, suportaria um fluxo de até 3 mil veículos por hora, conforme alardeado na reportagem. Desse modo, seria resolvido o antigo problema viário, anteriormente abordado, da cidade. Porém, tal fato não sairia gratuito ao carioca. Para a concretização da obra do desmonte, além da execução e fiscalização de outras obras, foi criada a Superintendência de Urbanização e Saneamento (SURSAN), durante a administração de Negrão de Lima (1956-1958), e cujo financiamento em grande parte procederia de um adicional fiscal (ABREU, 1987).

O desmonte do Santo Antônio só se concluiria no final do governo Lacerda (1960-1965), quase dez anos após seu início. Além de problemas relativos a atrasos e transtornos aos moradores vizinhos à área da obra, no que diz respeito, sobretudo, à poeira e desorganização dos procedimentos para seu bom encaminhamento, também podem ser citadas as tentativas de reconstrução da favela do Santo Antônio, semelhante ao que ocorrerá posteriormente durante as políticas remocionistas dos militares e que foi caracterizado por Valladares como um dos elementos que demonstrou o fracasso do programa (VALLADARES, 1978).<sup>3</sup>

Segundo Bourdieu, o campo jornalístico exerce considerável influência sobre outros campos de produção simbólica, dentre os quais o campo político. Essa influência baseia-se na submissão desse campo, através dos veículos jornalísticos, à opinião pública e à lógica do mercado (BOURDIEU, 1997). A demanda da opinião pública, em seus diversos setores, à época estava mobilizada pela questão da transferência da capital e a necessidade de revalorização da cidade. Desse modo, a partir da interpretação de Bourdieu sobre a atuação do jornalismo, a cobertura do desmonte do Santo Antônio cumpria esse papel de submissão da esfera política ao jugo público, servindo como ponte para o desenrolar das obras e criticando quando necessário, além de realimentar o processo de significação acerca da valorização do progresso técnico-científico e, conseqüentemente, da cidade, conferido pela empreitada. A forma

---

<sup>3</sup> Um exemplo de tentativas de retomada das favelas pode ser visto em *Correio da Manhã* (1959a).



encontrada para implementar tal abordagem foi a retirada do elemento figurativo humano, privilegiando-se uma *cobertura do progresso*, ao contrário do tipo de abordagem que ocorrerá na década de 1960, que privilegiará uma *cobertura do atraso*, através do direcionamento dos holofotes justamente para o elemento humano.<sup>4</sup>

## A erradicação da Praia do Pinto: cobertura do atraso

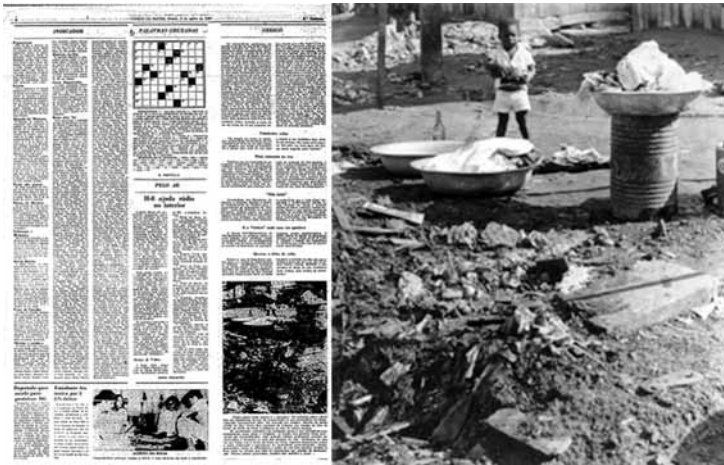
Os anos de 1960 até meados de 1970 foram caracterizados por uma política pública que privilegiava a remoção de favelas, sobretudo as presentes em locais de alta valorização imobiliária, notadamente na Zona Sul do Rio de Janeiro. Essa postura está presente no governo Lacerda, sobretudo a partir de 1962. Seu *modus operandi* se constitui na erradicação de favelas com suas populações sendo transferidas para áreas distantes da região metropolitana, muitas vezes sendo ignoradas relações de parentesco e de proximidade com oportunidades empregatícias. Postura estatal semelhante persiste no governo militar, porém o programa de remoções passa do âmbito estadual para o federal, sendo criada uma agência para coordenar as ações dos órgãos envolvidos na política remocionista (PERLMAN, 1977, VALLADARES, 1978, LEEDS & LEEDS, 1978).<sup>5</sup> A marca concreta no desenho da cidade da “era das remoções” foi a erradicação de cerca de 27 favelas, removendo-se aproximadamente 42 mil pessoas entre 1962 e 1965. Entre 1968 e 1973, quando o programa é abandonado por inviabilidade financeira, removeu-se mais de 50 favelas e mais de 90 mil pessoas (VALLA & GONÇALVES, 1986: 95-99). Para debater o tratamento dado pelo fotojornalismo do *Correio da Manhã* ao tema foi escolhida como exemplo a favela da Praia do Pinto.<sup>6</sup>

4 Tal elemento não foi de todo ignorado na cobertura de outras favelas pelo *Correio da Manhã*, sendo que a abordagem aqui em debate é específica da cobertura do desmonte do Santo Antônio. A escolha por sua análise foi justamente essa especificidade e seu enquadramento em um processo de significação mais amplo.

5 A agência em questão trata-se da Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM). Para uma análise do programa de remoções do período, ver: Perlman (1977), Valladares (1978), e Leeds & Leeds (1978).

6 Para uma abordagem mais aprofundada da questão, bem como melhor descrição do acervo fotográfico do *Correio da Manhã* sobre as remoções e as favelas da década de 1960, ver: Amoroso (2009b).

Tomemos como exemplo a reportagem encontrada no “Gericó”, de 5 de agosto de 1967. Tal reportagem não possuía lugar central na edição, encontrando-se no canto da página à direita de quem lê. O recorte que nos chama a atenção se refere aos dois últimos parágrafos embaixo da fotografia de um menino, no trecho inferior à direita. Tal fotografia é o elemento que chama a atenção do leitor que, após fitar a imagem, é direcionado para o texto abaixo dela. É importante, mais uma vez, atentar para o fato de a matéria localizar-se na coluna “Gericó”, o que por si só já revela um juízo de valor sobre tal favela, enquanto problema a ser erradicado pela cidade. Deve ser chamada a atenção, igualmente, para a relação entre a foto e o texto, sendo que a primeira ocupa uma área consideravelmente maior que o segundo, o que revela a preferência pelo elemento visual da construção da notícia. Essa hierarquia também pode ser percebida pelo fato de a fotografia encontrar-se acima da parte escrita, o que, além da já citada proporção, leva à sua percepção primeiro que a parte escrita. Também é interessante notar a posição privilegiada da fotografia, que ocupa a terceira área de preferência para localização de fotografias, conforme esquematizado por Lorenzo Vilches (VILCHES, 1987: 62). Seguem, abaixo, a imagem da página onde se localiza a notícia, a fotografia e o que vem escrito na coluna:



**Foto:** Arquivo Nacional, Fundo/Coleção: *Correio da Manhã*, Data: 27/07/1967.  
**Fotógrafo:** Bueno

Triste, muito triste é a paisagem. No primeiro plano vemos lixo em abundância na fase de fermentação (o que constatamos no local), exalando insuportável odor. No segundo um menino. Menino da favela criado no lixo. Como êles (sic), centenas de crianças são criadas no lixo da favela da Praia do Pinto e milhares no lixo de outras favelas. Senhor governador, acabemos com paisagens iguais a que divulgamos para, infelizmente, nosso pesar e vergonha. O Estado tem grandes áreas territoriais em disponibilidade, onde grandes núcleos residenciais poderão ser construídos e abrigados os pais dos meninos do lixo. Acabemos de uma vez por todas com a favela da Praia do Pinto, vigoroso depoimento contra a nossa obrigação e testemunha da inatividade governamental. Senhor governador, vença as dificuldades e acabe de vez com os meninos criados no lixo, como os vermes que nele se reproduzem por ocasião da fermentação. Vamos, senhor governador, menino-lixo também é gente...

A Praia do Pinto, próxima à Lagoa Rodrigo de Freitas e ao Clube de Regatas do Flamengo, surgiu no início da década de 1940, com o arrendamento do terreno da Chácara do Céu, na Gávea. Com esse arrendamento, os moradores desse local migraram para o núcleo que se tornaria a favela, que chegou a ser uma das maiores do Rio de Janeiro, até seu fim em 1969. A foto debatida retrata um menino que não aparenta ter mais de cinco anos próximo a bacias com roupa e lixo. O lixo, que ocupa grande parte da área retratada, chama bastante a atenção para quem observa a imagem, englobando a criança e reforçando a ideia de fragilidade passada pelo contraste entre ela e o lixo abundantemente presente. Essa imagem é reforçada pelo texto e as diversas alusões à convivência de crianças com lixo em fase de fermentação, terminando com o apelo às autoridades para que seja realizada a salvação dos “meninos-lixo”. Assim, nota-se um esforço de associação direta entre o indivíduo em sua fase mais frágil (infância) e a miséria completa, representada pelo lixo.

Luiz Antonio Machado da Silva (2002), discorrendo sobre a questão da favela no tempo, afirma que esta teria “vencido”, ou seja, alude ao fato de apesar das inúmeras tentativas de erradicação pelo poder público, a

favela continua presente em nossa paisagem urbana.<sup>7</sup> Porém, logo depois ele alude à fragilidade do convívio social de seus habitantes em nossa sociedade. Para entendermos tal situação, é preciso buscar as raízes históricas da construção da percepção social dos habitantes de favelas, bem como os agentes e interesses envolvidos nesse processo. Machado da Silva percebe a favela como expressão da desigualdade social e de uma cidadania excludente, restrita, fragmentada e hierarquizada. Dentro desse processo, esse espaço é definido por diversos atores unicamente pelo foco de suas carências, embora seja um espaço complexo com uma rede social que interage com a sociedade de maneiras diversas, não possuindo unicamente carências nem sendo estas um corpo homogêneo (SILVA, 2002). Ou seja, nota-se um esforço de perceber o favelado por uma via de mão única, o que constitui uma dificuldade séria para a resolução de seus problemas mais básicos, desde infraestrutura habitacional até inserção no mercado de trabalho.<sup>8</sup> E essa construção simbólica unívoca peca principalmente por ignorar a pluralidade de um universo amplo.

Há algumas semelhanças entre a tipologia das representações abordada no acervo fotojornalístico do *Correio da Manhã* e a concepção da problemática habitacional da favela que embasou as políticas de remoções. O cerne comum das abordagens reside na constituição de um sujeito socialmente frágil, em uma situação de marginalidade sociopolítica, econômica e cultural. Há, igualmente, uma associação entre a precariedade da infraestrutura do espaço habitacional aqui debatido e os sujeitos que nele habitam. A partir dessas concepções, foi realizada uma política de segregação espacial que excluiu do processo decisório de elaboração de diretrizes os principais interessados: os habitantes de favelas (PERLMAN, 1977; LEEDS & LEEDS, 1978).

---

7 A tendência à consolidação da favela em nossa cidade ocorre no final dos anos 1970 e início dos 1980, com o abandono das políticas remocionistas e a permissão, no primeiro governo de Leonel Brizola, da construção em alvenaria.

8 Embora deva ser feita uma diferenciação entre conjunturas históricas, pois, atualmente, enquanto a favela é socialmente apreendida pela ótica da criminalidade e da “metáfora da guerra”, sobretudo pela mídia (LEITE, 2000), no período por mim pesquisado tal percepção caracterizava-se muito mais pela fragilidade social, moral e pela incapacidade de autonomia decisória, conforme será aprofundado ao longo do trabalho.

Como exemplo, temos a cobertura do incêndio da Praia do Pinto, episódio que entrou para o imaginário da cidade por sua dramaticidade. O incêndio ocorreu em 10/05/1969, começando de madrugada e indo até de manhã, e, segundo estipulou o jornal, cerca de 4 mil pessoas ficaram desabrigadas. Não se sabe ao certo a causa do incêndio, embora a reportagem afirme que o incêndio tenha começado acidentalmente por negligência de algum morador (*CORREIO DA MANHÃ*, 1969). Porém, deve-se levar em consideração que a favela encontrava-se em área valorizada e havia certo receio que houvesse resistência dos moradores em sair da favela.



Com relação à cobertura fotojornalística do incêndio, ela tomou a capa da edição do *Correio da Manhã*. Seguem, respectivamente, a capa da edição e a fotografia recorrente, de autoria de Milton, no dia do incêndio:

**Foto: Arquivo Nacional, Fundo/Coleção: *Correio da Manhã*, Data: 11/05/1969. Fotógrafo: Milton**



Tal imagem mostra um homem andando por entre escombros do incêndio segurando seu instrumento, um cavaquinho. Pela seriedade

do incidente ocorrido, tal figuração acaba assumindo um tom pitoresco e surreal, reforçado pela legenda da foto: “Instrumento do fogo: depois de perder tudo que tinha, o favelado sente-se satisfeito de encontrar seu velho amigo, o cavaquinho”. O viés pitoresco que retrata a chamada de um acontecimento grave envolto em possibilidades suspeitas para sua origem é a característica dessa foto. Assim, mais uma vez reforça-se a imagem de fragilidade remetente à completa incapacidade de superação dessa adversidade por iniciativa própria. Afinal, segundo o juízo de valor realizado pelo binômio fotografia/legenda, o cavaco satisfaria a perda da casa e a quase perda da vida.

Também é interessante notar a relação espacial entre a fotografia e o elemento escrito concernente à matéria. Primeiramente, a área da capa dedicada ao incêndio da favela é a segunda maior, só atrás da notícia internacional. Tal fato revela a importância dada ao acontecimento no discurso do periódico, lembrando que, só o fato da reportagem estar na capa já denota essa importância. Depois, é necessário atentar para o título da chamada: “Incêndio liquida favela”, cujo tamanho da fonte utilizada, assim como o posicionamento, deixa claro o que aconteceu, apesar de não especificar a localidade. A relação do título com a imagem também reforça o aspecto pitoresco da significação da matéria, pois ao deixar evidente o tipo de situação ocorrida (incêndio), marcada pela gravidade, vê-se a foto do indivíduo, fora de um ambiente de risco, segurando seu instrumento. A fotografia possui um desempenho central para a construção da notícia, conforme pode ser observado pelo tamanho por ela ocupado, consideravelmente maior que o texto, à exceção do título.

Tal representação não condiz com a seriedade da situação e a gravidade com a qual tal evento consolidou-se na memória de moradores de favelas, mesmo os que não habitaram a Praia do Pinto. Como exemplo, temos o depoimento de Alberto Jacob, repórter fotográfico premiado e ex-morador da Catacumba: “... ali (Praia do Pinto) era uma grande favela que tacaram fogo e outra coisa, incendiaram a favela e os helicópteros que sobrevoavam a favela pra... que pareciam jogar água em cima pra... pra apagar o fogo, ao contrário, combustível pra queimar mais barracos ainda” (JACOB, 2005). Tal caracterização, recorrente em outros depoimentos de moradores de favelas da Zona Sul da época,

reforça a imagem de marginalização forçada do espaço urbano de sua própria cidade, construída a partir de agentes externos em uma situação social mais favorável e detentores de diferenciais de poder. Como os habitantes de favelas não têm acesso a meios de resistência institucional, ele resiste através da construção de sua própria memória, uma “memória subterrânea”, expressão utilizada por Michael Pollak, sobre o acontecido, em contraponto à versão oficial (relacionada ao poder público e atores detentores de diferenciais de poder) (POLLAK, 1989).

Outro fator que contribui para a criticidade do episódio do incêndio da Praia do Pinto é a série de interesses por detrás da erradicação dessa favela, que vinha sofrendo resistência por parte de seus moradores. O programa de remoções da CHISAM foi um importante agente para revigoração do até então estagnado setor da construção civil, conforme reconhecido pelo próprio órgão (GOVERNO DO ESTADO DA GUANABARA, 1969: 93):

O plano de financiamento, até 1970, de um total de mais de 50 mil unidades residenciais, com recursos próprios, de organismos nacionais (BNH), internacionais (USAID), e/ou com a poupança privada (letras imobiliárias da (COPEG), possibilitou o surgimento de uma indústria de construção civil que até 1966 passava por um agudo período de recessão.

A remoção da Praia do Pinto, em especial, reunia a mesma gama de interesses imobiliários, principalmente no que diz respeito à própria CHISAM, que utilizaria a verba obtida pela concorrência de licitações de construção de apartamentos luxuosos nesse valorizado terreno para oxigenar financeiramente seu programa: “A liberação da valorizadíssima área onde existiu a favela da Praia do Pinto permitiu que o governo pusesse à venda os lotes do terreno ao público e esteja auferindo recursos para a construção de novos núcleos habitacionais populares” (idem: 6).

Com a análise das fotografias realizadas, pode-se observar que a cobertura fotojornalística realizada pelo *Correio da Manhã* do incêndio da favela da Praia do Pinto é predominantemente centrada no elemento figurativo humano. Porém, não apenas nesse caso, mas em outros referentes a essa e demais favelas ao longo da década de 1960

(AMOROSO, 2009b). Nota-se, em uma concepção semelhante à vigente pelos técnicos estatais atuantes na elaboração da política habitacional, um esforço de articulação entre representações de precariedade, de infraestrutura urbana e de higiene, referentes ao espaço favela e ao seu habitante, moralmente precário, promíscuo, frágil, incapaz de exercer uma cidadania autônoma e positiva, para si e para a sociedade. Desse modo, há uma tendência à construção homogeneizadora de representações sobre as favelas e seu habitante, focada na precariedade moral e incapacidade de autonomia social. Assim, quando comparada à cobertura realizada pelo desmonte do Santo Antônio, centrada majoritariamente na veiculação de representações de progresso e no privilégio do elemento espacial e técnico, o que se observa é o outro extremo: a utilização do elemento humano para a veiculação de uma *cobertura do atraso*, através da transmissão de representações de precariedade resultantes das opções realizadas pela equipe editorial do periódico.

### **Considerações finais**

A abordagem fotográfica do *Correio da Manhã* da cobertura do desmonte do Santo Antônio possui uma especificidade que a torna especial, principalmente quando contraposta à cobertura de favelas da década de 1960. O conteúdo visual dessas fotografias remete ao aspecto espacial do morro, em um contexto de busca de uma revalorização da cidade que deixaria de ser a capital federal e, portanto, necessitava reforçar a visão de si própria enquanto vitrine intelectual e cultural da nação. Assim, a temática dessas fotografias é caracterizada pela retratação das soluções urbanísticas a serem alcançadas com a obra, como a resolução do problema viário e circulatório do centro do Rio, trazidas a reboque pelos agentes do progresso, ou seja, pelo maquinário igualmente retratado, enquanto forma de construção de representações de progresso. Também é válido atentar para a vigência da ideologia nacional-desenvolvimentista na época, o que contextualiza esse esforço de construção de subjetividades em um quadro mais amplo.

Porém, nesse mesmo morro havia uma das primeiras favelas da cidade, surgida ainda no século XIX e presente na obra de importantes



cronistas da cidade, como João do Rio e Luiz Edmundo. Nas primeiras décadas do século XX, a favela do Santo Antônio foi, igualmente, um dos elementos utilizados para a construção da percepção social da favela, em uma fase inicial, como paradigma de atraso, promiscuidade e ausência de moral. Ou seja, uma visão da favela que a associa a concepções de atraso, seja como uma “mancha” em meio a uma bela paisagem urbana, seja pela decadência moral e pela periculosidade de seus habitantes.

Contudo, na cobertura fotográfica do desmonte do Santo Antônio, até a década de 1950 tornou-se uma ilustre ausência. Dentro de um quadro representativo do progresso significado pela empreitada, mediante a resolução do problema viário pela abertura de vias urbanas destinadas a máquinas automobilísticas, retratada de forma singular pela linguagem fotográfica, não há espaço para a favela. Caso esta fosse um elemento privilegiado pela cobertura, o esforço de significação do progresso poderia sofrer uma indesejável mancha. Assim, de acordo com o conteúdo retratado, pode-se falar dessa cobertura fotográfica como uma cobertura do progresso, em que a favela é constantemente alijada da paisagem retratada.

No entanto, conforme pode ser observado na análise do corpo fotojornalístico do *Correio da Manhã*, as representações sobre os habitantes das favelas na década de 1960 são realizadas através de um esforço de apreendê-los por uma via de mão única específica. Tal via é exemplarmente representada pela figura do “menino-lixo”, colocando esses indivíduos em uma situação de infância social, julgando-os como incapazes de participar das esferas decisórias acerca de sua situação socioeconômica e habitacional. Desse modo, vemos a constituição histórica do esforço, por parte de um importante e influente agente midiático do período aqui estudado, de caracterização justificatória do alijamento desses setores sociais dessas mesmas e quaisquer esferas decisórias.

Porém, tal englobamento em uma representação unitária não corresponde à realidade desse setor da sociedade e seu esforço pode ser negado através da crítica aos mecanismos utilizados. Um exemplo é o uso de um único (ou um número pouco maior que esse)

indivíduo retratado como representativo de um universo amplo e complexo. Principalmente que o indivíduo escolhido para tal esforço de representação, conforme observado, era maximizado em uma situação de precariedade. Porém, já em 1967, Luis Antonio Machado da Silva ia de encontro à representação simplista e unívoca do habitante de favela. Machado atenta para a existência de uma imensa gama de atividades exercidas fora das favelas por seus moradores, bem como diferentes formas de organização dentro delas. Também é abordada uma existência de uma hierarquia dentro desses espaços, formada por indivíduos, denominados pelo autor de “burguesia favelada”, que monopolizam certos recursos de poder (geralmente relativos a acessos a serviços públicos), por mais que estes tenham origem externa à favela (SILVA, 1967).

Com relação à atuação da mídia, deve ser levado em conta o esforço de intensificação da imagem de “cidade maravilhosa” para compensar o esvaziamento político com a perda da capital federal. Tal imagem, surgida no início do século XX através de cronistas e acadêmicos, celebrava a afabilidade dos moradores da cidade do Rio de Janeiro e a vitalidade de nossa cultura. E através dela, na década de 1960, buscou o reforço da cidade como polo que dita comportamentos e moda, além de revérbero das questões políticas e sociais maiores (LEITE, 2000). Dentro desse quadro idealizado, não havia espaço para a favela e a precariedade moral de seus habitantes, amalgamada à sua fragilidade físico-espacial e de infraestrutura urbana, conforme criam os representantes da elite da época. Dentro desse grupo, se encaixa o *Correio da Manhã*, que, apesar de opor-se à ditadura militar, era um órgão representativo de uma certa elite conservadora, o que de certo modo explica sua visão sobre a problemática das favelas, bem como a forma e os argumentos com os quais esse influente órgão de imprensa conduz a problemática habitacional e seu componente acerca da questão maior da exclusão social.

Assim, a cobertura fotográfica das favelas realizada nesse período pelo matutino possui como característica principal a retratação do elemento humano, o habitante da favela, de forma a associá-lo com a precariedade do espaço onde vivia. Desse modo, é reforçada a

noção de fragilidade e incapacidade de exercício de sua própria autonomia, devido à sua decadência moral e anomia social. Com isso, o que se observa ao longo da década de 1960, de acordo com o corpo fotográfico do *Correio da Manhã* no tocante às favelas é uma cobertura do atraso. A caracterização dessa cobertura ganha cores mais fortes sobretudo quando contraposta à abordagem fotográfica do Desmonte do Santo Antônio. Na década de 1960, a noção de atraso é muito mais presente que a noção de progresso, dentro da conjuntura histórica da política remocionista e sua concepção específica sobre os habitantes de favelas. A presença da favela é um fator constante, mas pela retratação de seu elemento humano diretamente associado à precariedade de onde habita.

### Referências bibliográficas

ABREU, Maurício de Almeida (1987). *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLAN-Rio/ZAHAR.

AMOROSO, Mauro (2009a). A favela faltou na foto: a cobertura do desmonte do Santo Antônio pelas lentes do Correio da Manhã. *Revista Cantareira*, v. 14, p. 1-30. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/cantareira>.

\_\_\_\_ (2009b). De braços abertos num cartão postal? Duas favelas da zona sul carioca na “era das remoções”. *Domínios da imagem*. Londrina, n. 5, nov., p. 95-108.

\_\_\_\_ (2008). Memórias do olhar: as favelas do Rio de Janeiro na lembrança dos repórteres fotográficos. *Revista Antíteses*, v. 1, p. 151-173. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/antiteses>.

\_\_\_\_ (2006). *Nunca é tarde para ser feliz?* A imagem da favela pelas lentes do *Correio da Manhã*. Dissertação de Mestrado em História. Niterói: PPGH-UFF.

BOURDIEU, Pierre (1997). A influência do jornalismo. In: *Sobre a televisão: seguido de a influência do jornalismo e os jogos olímpicos*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., p. 99-117.

GOVERNO DO ESTADO DA GUANABARA (1969). *Rio Operação Favela*. Rio de Janeiro: Secretaria de Habitação do Estado da Guanabara.

JAGUARIBE, Beatriz (1998). *Fins de século: cidade e cultura no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Rocco.

KORNIS, Mônica Almeida (2004). Samba em Brasília: uma utopia conservadora dos anos 1950. *Cadernos de antropologia e imagem*. Rio de Janeiro, n. 18, p. 135-144.

LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth (1978). *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

LEITE, Márcia (2000). Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 15, n. 14, p. 1-18, out.

MATTOS, Rômulo (2004). *A aldeia do mal: o morro da favela e as construções sociais da favela durante a Primeira República*. Dissertação de Mestrado em História. Niterói: PPGH-UFF.

MOTTA, Marly (2000). *Saudades da Guanabara: o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-1975)*. Rio de Janeiro: FGV.

PARISSE, Lucien (1969). *Favelas do Rio de Janeiro: evolução, sentido*. Rio de Janeiro: Caderno do CENPHA, n. 5.

PERLMAN, Janice (1977). *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. São Paulo: Paz e Terra.

POLLAK, Michael (1989). Memória, esquecimento e silêncio. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-15.

SILVA, Luiz Antônio Machado da (2002). A continuidade do problema favela. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV, p. 220-237.

\_\_\_\_\_ (1967). A política na favela. *Cadernos Brasileiros*. Rio de Janeiro, v. 9, n. 41, maio/jun., p. 35-47.

VALLA, Victor Vincent; GONÇALVES, Jorge Ricardo (1986). O período autoritário de remoções: destruindo a autoconstrução para “ensinar” a autoajuda, 1962-1973. In: VALLA, Victor Vincent (org.). *Educação e favela: políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985*. Rio de Janeiro: Vozes, p. 85-111.

VALLADARES, Licia (2000). A gênese da favela carioca: a produção anterior às Ciências Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Brasília, n. 15, v. 44, p. 5-34.

\_\_\_\_\_ (1978). *Passa-se uma casa: análise do programa de remoções de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

VAZ, Lilian Fessler (1994). *A modernização da moradia no Rio de Janeiro*.

*Análise Social*. Lisboa, n. 127, v. 29, p. 581-598.

VELLOSO, Mônica (2002). A dupla face de Jano: romantismo e populismo. In: GOMES, Ângela de Castro. *O Brasil de JK*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, p. 171-199.

VILCHES, Lorenzo (1987). *Teoria de la imagen periodística*. Barcelona/Buenos Aires/México: Ediciones Piados.

### **Fontes e depoimentos consultados**

*Correio da Manhã*, 3/12/1954.

*Correio da Manhã*, 22/1/1956.

“Favela cresce no desmonte do Santo Antônio”. *Correio da Manhã*, 18/08/1959.

*Correio da Manhã*, 6/12/1958.

“Incêndio liquida favela”. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 11/05/1969.

Depoimento de Alberto Jacob, 4/08/2005.

# Favelas ontem e hoje (1969-2009)

Janice Elaine Perlman

Quando as pessoas me perguntam se, ao longo destes quarenta anos, a vida nas favelas tem melhorado ou piorado, eu respondo: “sim, melhorou, e sim, piorou”. Neste capítulo, resumo algumas das diferenças entre as favelas cariocas de ontem e de hoje e tento explicar os fatores que criaram esta resposta paradoxal. O olhar não se volta para as comunidades em si, mas para as centenas das pessoas que entrevistei no final da década de 1960 e consegui encontrar e entrevistar de novo no início da década de 2000, com seus filhos e netos.<sup>2</sup>

## Histórico do estudo

Este capítulo está baseado nos resultados de um estudo longitudinal sobre urbanização, marginalização, participação econômica e política e mobilidade social no Rio de Janeiro que comecei em 1968-1969 como tese de doutorado e continuei 30 anos depois. Entre outros aspectos, a análise busca compreender os fatores que restringem ou promovem a mobilidade social nas favelas cariocas assim como avaliar o impacto de políticas públicas sobre a pobreza urbana no Rio de Janeiro ao longo do tempo.

Em 1968-1969, durante o período mais crítico da ditadura militar, decidi estudar migração rural-urbana e procurar entender “O Impacto da Experiência Urbana”. Para fazer isto, selecionei três favelas e passei seis

---

1 Uma versão preliminar deste artigo foi publicada na coleção Rio Estudos, da Prefeitura do Rio de Janeiro, em maio de 2003, sob o título *Marginalidade: do mito à realidade nas favelas cariocas (1969-2009)*.

2 Gostaria de agradecer a José Artur Rios por sua inspiração e amizade, e aos professores Marco Antonio da Silva Mello e Leticia de Luna Freire pelo convite para participar do colóquio que deu origem a este livro.

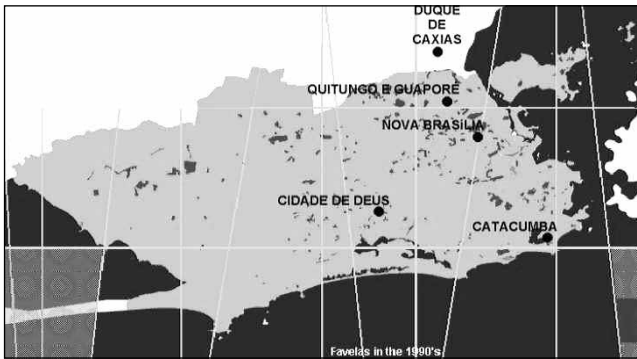
meses em cada uma. Primeiro, realizei pesquisa histórica e contextual sobre as localidades e depois entrevistei moradores e lideranças comunitárias de cada uma. As favelas selecionadas eram Catacumba (uma favela na Zona Sul, que foi removida em 1970 para conjuntos habitacionais distantes);<sup>3</sup> Nova Brasília (uma favela na área industrial da Zona Norte, que hoje faz parte do Complexo do Alemão, conhecido pelo alto grau de violência) e três favelas (mais cinco loteamentos não urbanizados) em Duque de Caxias, um município da Baixada Fluminense. A minha proposta era reunir informações sobre as trajetórias de vida, estratégias de sobrevivência, sistemas de valores, aspirações e comportamento dos moradores e líderes destes locais. Este trabalho resultou no livro *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro* (PERLMAN, 1977), cuja versão original recebeu o prêmio C. Wright Mills em 1976.<sup>4</sup> O livro argumenta que os “mitos” existentes sobre marginalidade social, cultural, política e econômica eram “empiricamente falsos, analiticamente enganosos e devastadores quanto às suas implicações em políticas públicas direcionadas a favelas”. Conclui que os favelados não eram “economicamente ou politicamente marginais, mas explorados e reprimidos; não eram socialmente ou culturalmente marginais, mas estigmatizados e excluídos de um sistema social fechado”. A pesquisa serviu como crítica aos estereótipos predominantes sobre migrantes e moradores de favelas que fomentaram as políticas de erradicação, desabonando pressuposições como a de que favelados eram “elementos marginais” e representavam uma ameaça à estabilidade política.

Em cada comunidade estudada foram entrevistados 200 homens e mulheres, entre 16 e 65 anos, aleatoriamente selecionados, e mais 50 líderes comunitários, escolhidos por suas posições ou reputação dentro das comunidades. A Figura 1 aponta a localização das três comunidades e dos atuais conjuntos habitacionais Quitungo, Guaporé e Cidade de Deus, para onde foram deslocados os moradores de Catacumba.

---

3 Quando a favela da Catacumba foi erradicada, seus residentes foram espalhados pela região – em sua maioria, transferidos para os conjuntos habitacionais de Quitungo e Guaporé, localizados na Penha, e uma menor parte para Nova Holanda e Cidade de Deus, entre outras localidades.

40 título original do livro, publicado em 1976, é *The Myth of Marginality: Urban Politics and Poverty in Rio de Janeiro*.

**Figura 1. Localização das Favelas no Rio de Janeiro**

Fonte: Prourb – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro. [www.fau.ufrj.br/prourb/index2.htm](http://www.fau.ufrj.br/prourb/index2.htm).

Conhecer as diversas realidades existentes dentro das comunidades populares da cidade do Rio de Janeiro se faz primordial para que se produzam políticas sociais adequadas aos interesses concretos dessa população. Além disso, o conhecimento acumulado sobre favelas e comunidades pobres serve como instrumento de organização e luta para os grupos sociais residentes nessas áreas, fortalecendo o poder de negociação desses grupos frente ao poder público.

Foi com essa perspectiva que a pesquisa “A Dinâmica da Pobreza Urbana e Implicações para Políticas Públicas” buscou compartilhar seus resultados anteriores com membros das comunidades estudadas, bem como obter deles novas informações que pudessem orientar melhor a análise desses resultados com planejamento de novas abordagens para o estudo. Assim como no estudo original, essa nova etapa da pesquisa foi concebida a partir de métodos quantitativos e qualitativos, sendo dividida em quatro fases conforme descritas a seguir:

### **Estudo longitudinal 1969-2009**

#### **Fase I: Pesquisa Exploratória (1999)**

- Estudo de viabilidade
- Pesquisa etnográfica e contextual

#### **Fase II: Entrevistas multigeracionais (2000-2003)**

- Amostra de sobreviventes original (41% de 750)



- Amostra aleatória de seus filhos
- Amostra aleatória de seus netos

### **Fase III: Reestudo das comunidades (2003-2005)**

- Nova amostra aleatória de 400 moradores em cada
- Seleção e entrevistas com 25 lideranças comunitárias em cada

### **Fase IV: Entrevistas abertas em profundidade**

- Com as mais bem-sucedidas
- Com as mais malsucedidas

## **Fase I**

A Fase I do estudo, conduzida entre março de 1998 e abril de 1999, foi realizada para testar a possibilidade de localização dos participantes do estudo original realizado em 1969. Esta primeira fase, financiada pelo Banco Mundial, além de ter desenvolvido as bases metodológicas e conceituais para as fases seguintes, forneceu novas informações sobre os entrevistados de 1969. A primeira fase também envolveu a realização de 65 entrevistas abertas e em profundidade nas comunidades originais, e a reorganização da base de dados e da história de vida dos 750 entrevistados em 1968-1969. Já nessa primeira fase, aproximadamente 200 participantes ou familiares foram identificados como possíveis entrevistados de 1968.

## **Fase II**

A Fase II do estudo, que começou em junho de 2000 e continuou até o final de 2008, se desenvolveu com a aplicação de uma versão revisada do questionário de 1969, tanto aos entrevistados originais localizados quanto aos membros de suas famílias, seus filhos e netos. Paralelamente à aplicação dos questionários, foi efetuado um trabalho minucioso de investigação e localização dos entrevistados originais (EOs).<sup>5</sup> O trabalho de localização foi ininterrupto durante todas as fases da pesquisa. Foram

---

<sup>5</sup> Com o objetivo de distinguir os entrevistados de 1969 dos atuais (filhos e outros descendentes) foram utilizadas as seguintes codificações: EOs – entrevistados de 1969 que se encontram vivos. Entre aqueles que já faleceram, a história de vida foi reconstruída por parentes; EDs – entrevistados descendentes, filhos ou netos dos entrevistados originais.

realizadas 308 entrevistas com os participantes originais (EOs), ou com seus parentes mais próximos (quando o EO é falecido), 365 entrevistas com os seus filhos (selecionados aleatoriamente a partir de um grupo de 900 descendentes) e 208 netos.

### **Fase III**

A Fase III, realizada em 2003-2004, incluiu o desenho de novas amostras aleatórias não só das comunidades estudadas como também de outras três comunidades que tinham em 1968 o mesmo perfil das três comunidades aqui mencionadas. O objetivo dessa fase era fazer um estudo comparativo entre as comunidades de favelas do Rio de Janeiro que foram alvo de políticas públicas diferentes ou até mesmo opostas. Entrevistamos aproximadamente 400 homens e mulheres entre 16-65 anos de idade (1.200) (mais 24 extras) e 25 líderes em cada comunidade (75), um total de 1.299 na fase III. O número total de entrevistas ficou em 2.322, como detalhado abaixo:

#### **Entrevistados originais: 308**

Destes 308, 165 ainda vivos e 143 reconstruídos a partir de informações dadas por parentes mais próximos

Dos 65 ainda vivos, 126 de amostra aleatória, 39 líderes comunitários

Dos 143 reconstruídos, 90 aleatórios, 53 líderes comunitários

#### **Filhos dos entrevistados originais: 367**

De 367, 295 aleatórios e 72 líderes comunitários

#### **Netos de entrevistados originais: 208**

De 208, 158 aleatórios e 50 líderes comunitários

#### **Subtotal da amostra original e descendentes (Fase II): 883**

#### **Nova amostra nas comunidades originais (Fase III): 1.299**

400 aleatórios em cada comunidade = 1.200 (mais 24 extras)

25 líderes comunitários em cada comunidade

#### **Soma total usando questionário e histórias de vida: 2.182**

**Fase IV:** Entrevistas qualitativas [abertas ou semiestruturadas] com os mais e menos bem-sucedidos dos entrevistados originais (EOs): **40**

## **Contexto: crescimento das favelas no Rio de Janeiro**

O estudo sobre as políticas públicas aplicadas às favelas tem sido marcado por uma perspectiva que pouco considera ou desconsidera a história e as demandas de cada comunidade, as práticas cotidianas utilizadas na resolução dos conflitos e os diversos grupos que as compõem. As favelas costumam ser observadas a partir de parâmetros definidos pelos grupos sociais de maior poder econômico, político e cultural e, dessa forma, passam a ser caracterizadas pelo que, aparentemente, elas não teriam em comum, em termos materiais e/ou culturais com a metrópole. A definição dos espaços populares pela negação tem sido um elemento recorrente desde a instituição dos primeiros espaços habitados pelas populações de baixa renda nas cidades brasileiras.

Apesar dos esforços públicos ao longo das três últimas décadas – primeiro para erradicar as favelas, depois para melhorá-las e integrá-las à cidade – o número de favelas e o número de pessoas vivendo nelas continuam a crescer. De acordo com o Censo 2000 do IBGE, em 1970 existiam aproximadamente 300 favelas no Rio de Janeiro; agora elas são 513 somente na área do município do Rio. O Instituto Pereira Passos encontra um número ainda mais alto: 704 favelas, sem incluir os loteamentos clandestinos.

Em 1968, existiam aproximadamente 3 milhões de pessoas vivendo no Rio e cerca de um milhão delas viviam em favelas ou outras formas de habitação irregular. Agora existem em torno de 12 milhões de pessoas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e, de acordo com organizações sociais como a FAFERJ (Federação das Associações de Moradores de Favelas do Estado do Rio de Janeiro), aproximadamente quatro milhões de pessoas vivem em favelas ou outras formas de habitação irregular. Ainda com relação ao número de habitantes de favelas, os dados oficiais do IBGE apontam para um crescimento de aproximadamente 300 mil moradores em 1960 e para mais de um milhão em 2000.

## **Evolução do crescimento das favelas na cidade do Rio de Janeiro (1920-1990)**

De 1920 até 1990, as favelas não só cresceram e se espalharam ao longo da cidade, como também formaram grandes complexos ao

longo de áreas adjacentes, alguns deles do tamanho de algumas cidades brasileiras. As maiores, Rocinha, Jacarezinho, Complexo do Alemão e Complexo da Maré, possuem juntas uma população de mais de meio milhão de habitantes.

Vale aqui ressaltar que entre 1950 e 2000 a taxa de crescimento da população moradora de favelas excedeu enormemente a taxa de crescimento do resto da população da cidade. Como visto nas tabelas 1 e 2, o maior crescimento das favelas ocorreu na década de 1950 (no período de pós-guerra quando a migração urbana começou) e na década de 1960, época do estudo original. A taxa de crescimento das favelas sempre excedeu em muito a taxa de crescimento da cidade do Rio de Janeiro como um todo, exceto nos anos 1970, quando a política de remoção maciça de favelas erradicou 72 favelas e deslocou aproximadamente 17 mil famílias e algo em torno de 100 mil pessoas.<sup>6</sup>

Entre 1980 e 1990, a taxa de crescimento da cidade diminuiu para 7,6%, enquanto a taxa de crescimento de favelas aumentou de 11,4% para 40,5%; e entre 1990 e 2000, a população da cidade cresceu 6,9% ao ano enquanto as favelas cresciam em 24%. A porcentagem da população do Rio morando em favelas, de acordo com estatísticas oficiais apresentadas, é a mais alta entre as cidades brasileiras (Tabela 1).<sup>7</sup>

**Tabela 1 - Taxa de Crescimento de Favelas no Rio de Janeiro de 1950 a 2000**

III	Pop.de Favelas (a)	Mun.Pop. Rio (b)	a/b%	% de cresc. Pop. Favelas	% de cresc. Pop.Rio
1950	169.305	2.337.451	7,24%	-	-
1960	337.412	3.307.163	10,20%	99,3%	41,5%
1970	563.970	4.251.918	13,26%	67,1%	28,6%
1980	628.170	5.093.232	12,33%	11,4%	19,8%
1990	882.483	5.480.778	16,10%	40,5%	7,6%
2000	1.092.958	5.857.879	18,66%	23,9%	6,9%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

6 Informações oficiais da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado da Guanabara (1973); Davidovich, 1997.

7 No meu último livro, as tabelas 1 e 2 estão atualizadas. Os dados aqui apresentados eram os disponíveis quando retomei o estudo.

A Tabela 2 mostra que o crescimento não está concentrado apenas na região mais central da cidade. No período de 1980 a 1992, por exemplo, o percentual encontrado nas zonas Sul e Norte foram de 21% e 14,7%, respectivamente; enquanto que na Zona Oeste, o número de favelas aumentou em 108% no mesmo período.

**Tabela 2 - Taxa de Crescimento por Zona de 1980 a 1992**

ZONAS	Número de Favelas			População das Favelas		
	1980	1992	Taxa Cresc.	1980	1992	Taxa Cresc.
Sul	25	26	4%	65,596	79,651	21%
Norte	22	25	14%	49,042	55,768	14%
Oeste	86	195	127%	94,002	195,546	108%
Subúrbio	194	270	39%	416,307	532,340	28%
Central	45	57	27%	92,119	99,488	8%
TOTAL	372	573	54%	717,066	962.793	34%

Fonte: IPLAN/Rio.

A questão que esses dados suscitam é: já que o crescimento da cidade vem se nivelando desde 1950, e o crescimento das favelas tem continuado em níveis consideráveis, de onde estão vindo os novos moradores de favelas? É preciso explorar em que extensão esse crescimento se deve à reprodução natural (i.e., maior taxa de natalidade entre os moradores de favelas do que entre o restante da população do Rio de Janeiro); imigração de fora da cidade para as favelas com correspondente êxodo de não favelados para fora da cidade; ou empobrecimento e a consequente favelização de parte da população da cidade que não pode mais se manter no mercado formal de habitação.

## **A metamorfose da marginalidade**

Na literatura sobre modernização, migrantes vindos do campo para a cidade eram vistos como mal-adaptados à vida moderna na cidade e, assim, responsáveis por sua própria pobreza e fracasso em serem absorvidos pelos mercados formais de trabalho e moradia (INKLES, 1966; LEMER, 1964; HAGEN, 1962; PYE, 1966; MCCLELLAND, 1953; MILLIKAN & BLACKMER, 1961). Os assentamentos ilegais eram vistos como “feridas cancerígenas no belo corpo da cidade”, antros

de crime, violência, prostituição e destruição social. Era amplamente pensado que os moradores daquelas cabanas precárias eram eles mesmos precários, e que ao compararem suas condições de vida com a opulência ao redor eles se tornariam revolucionários raivosos. Esse era o pesadelo/medo da direita e o sonho/esperança da esquerda. Era muito disseminada a ideia de que as favelas não eram parte da cidade “normal”. Era o senso comum da maioria da população, legitimada por cientistas sociais e usada para justificar políticas públicas de remoção. Dessa forma, a marginalidade era uma força material, assim como um conceito ideológico e uma descrição da realidade social.<sup>8</sup>

A partir dos anos 1960, muitos escritores desafiaram essa “sabedoria” acadêmica. Entre esses, incluem-se Alejandro Portes (1972a, 1972b), Jose Nun (1969, 1972), Anibal Quijano (1966, 1967, 1973), Manuel Castells (1974a, 1974b), Florestan Fernandes (1968) e Fernando Henrique Cardoso (1971). Estudos empíricos em cidades latino-americanas, incluindo Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Santiago, Buenos Aires, Lima, Bogotá, Cidade do México e Monterrey, serviram para refutar as proposições sobre marginalidade, e os estereótipos equivocados ao redor da pobreza urbana.<sup>9</sup>

Esses trabalhos, incluindo o de minha autoria, mostraram como o conceito de “marginalidade” foi usado para culpar a vítima (*blame the victim*) nos discursos acadêmicos e das políticas públicas (RYAN, 1971). Nós demonstramos que, além de uma lógica e uma racionalidade nas atitudes e comportamentos, existiam também nas favelas da América Latina forças e valores que desmentiam os estereótipos de déficits, deficiências, desorganização e patologias de todos os tipos. Em *O Mito da Marginalidade* foi mostrado ainda como o poder da ideologia da marginalidade era tão forte no Brasil nos anos 1970 que gerou uma profecia autorrealizável: a política de remoção de favelas justificada

8 Even Franz Fanon, em *The Wretched of the Earth*, fala sobre o camponês desarraigado circulando sem rumo pela cidade como uma fonte natural de atividade revolucionária.

9 Para conhecer estudos sobre o Rio de Janeiro, ver: Leeds & Leeds (1967). Para estudos sobre Santiago, ver: Castells (1972) e Kuznetzoff (1974). Para trabalhos sobre Buenos Aires, ver: Margulis (1968). Para trabalhos sobre Lima, ver: Turner (1967). Para trabalhos sobre Bogotá, ver: Cardona (1973). Para trabalhos sobre a Cidade do México, ver: Garcia, Oliveira & Stein (1971) e Eckstein (1977). Para trabalhos sobre Monterrey, ver: Balan, Browning & Jelin (1969).

pela ideologia, perversamente criando a população marginalizada que pretendia exterminar. A favela era uma solução extremamente funcional para muitos dos problemas enfrentados por seus moradores, oferecendo acesso a trabalho e serviços; uma comunidade relativamente unida, onde favores recíprocos mitigavam as dificuldades; e, acima de tudo, moradia de graça. Esse não era o caso dos conjuntos habitacionais para onde foram mandados, onde eram separados de suas redes de parentesco e amizade; distantes de seus trabalhos, escolas e hospitais; e onde eram cobrados pagamentos mensais além de suas possibilidades.<sup>10</sup> Essa política aumentou o desemprego, acabando com muitos dos pequenos serviços e “bicos” que os membros das famílias poderiam ter enquanto cuidavam de seus filhos, ou após a escola.

Em minha discussão final sobre Marginalidade e Pobreza Urbana explorei isso em profundidade, contestando a validade dessas suposições que embasavam abordagens behavioristas, e mostrando a utilidade estrutural, funcional e política dos mitos em relação às condições objetivas da pobreza e do desenvolvimento dependente (PERLMAN, op. cit.: 242-262).

O termo marginalidade não foi amplamente usado em meios acadêmicos ou ativistas após os anos 1970. Os anos 1970 foram caracterizados pela desconstrução das “teorias da marginalidade” (SILVEIRA, 2000). Com a abertura democrática dos anos 1980, vozes de oposição se uniram e o discurso se orientou para os conceitos de exclusão/inclusão social, desigualdade, injustiça e segregação espacial. Esses estão ligados a questões de transparência, participação, democracia e cidadania. O conceito de exclusão foi além do dualismo econômico e desemprego para uma questão de direitos e oportunidades de cidadania. Em termos políticos, a resposta mais recente (pelo menos na cidade do Rio de Janeiro) foi o Projeto Favela-Bairro, focado em melhorar a infraestrutura urbana física das favelas como forma de integrar as favelas

---

10 Eram cobrados por mês pagamentos no valor de 25% das rendas familiares dos moradores. O custo do transporte para sair ou chegar aos conjuntos era tão alto que geralmente apenas um membro da família conseguia bancar a viagem e continuar trabalhando, o que resultou em uma grande queda na renda familiar. Famílias que se atrasavam muito nos pagamentos eram levadas para centros de triagem, abrigos ainda mais distantes do centro da cidade, em um local chamado, ironicamente, de Paciência.

aos bairros vizinhos. No entanto, é um projeto que não se direciona às questões de inserção no mercado ou no Estado, ou em um modelo de desenvolvimento em termos gerais.

Ironicamente, no entanto, com exceção da década de 1970, a palavra “marginal” na imprensa, na música popular e no vocabulário usual tem sido mais comum agora do que em qualquer outra época, porém investida de novas conotações. Ela agora vem sendo usada em referência a traficantes de drogas e armas e bandidos. As manchetes diárias nos jornais gritam sobre a violência entre bandidos ou marginais e a polícia. Cantores de *rap* e *funk* falam sobre ser “marginal” como algo tipo bom/mau/difícil – quase como um orgulho negro, um chamado para a revolta. A classe média fala novamente sobre seu medo da proximidade com as favelas e do som dos tiros quando policiais e gangues bem armadas se confrontam.

Contudo, houve uma transformação positiva no uso do termo marginal. Atualmente os moradores de favelas não são mais considerados marginais, mas sim, as favelas são vistas como um território “controlado” por traficantes que agora são definidos como “marginais”, “a marginalidade” ou “o movimento”.

Os moradores de favelas que tiveram seus espaços ocupados pelos traficantes de drogas (já que eram espaços desprotegidos e fáceis de se esconder) agora são associados ao tráfico. Dentro da favela eles fazem a distinção, “nós somos os trabalhadores e eles são o movimento”. Porém, no Rio de Janeiro, favelados são vistos tanto como reféns e vítimas de bandidos quanto como seus cúmplices – e a mídia constantemente reforça isso. Ambos os estereótipos estão na cobertura cotidiana feita pelo noticiário sobre favelados sendo assassinados por policiais, expulsos de suas casas por traficantes (com a cobertura policial), e queimando ônibus em protesto contra o assassinato pela polícia de favelados supostamente ligados ao tráfico.

Nos últimos tempos, o conceito de marginalidade tem sido reinventado à luz da persistência da pobreza nas cidades do Primeiro Mundo. Termos como “classes baixas”, “nova pobreza”, “nova marginalidade” ou “marginalidade avançada” têm sido usados para analisar populações excluídas em países de capitalismo avançado, particularmente os *ghettos*



negros nos Estados Unidos e os estigmatizados bairros pobres (*slums*) da Europa. Wacquant (1996) aponta para a contígua configuração de cor, classe e local no *ghetto* de Chicago, no *banlieue* francês ou nas *inner cities* da Inglaterra e Holanda.

Além dos efeitos da “marginalidade industrial” – na qual o desemprego em massa leva a salários mais baixos, condições de trabalho deterioradas e garantias de trabalho enfraquecidas (para aqueles que têm a sorte de ter um emprego) – uma marginalidade “pós-industrial” tem surgido com características bem distintas. Dessa maneira, 30 anos depois, nós estamos testemunhando o ressurgimento do conceito de marginalidade relacionado a novos constrangimentos, estigmas, separações territoriais, dependências – do Estado de Bem-Estar – e instituições dentro de “territórios urbanos banidos” com funções paralelas àquelas do Estado (WACQUANT, 1999). Dentro de nossa amostra de favelados de 30 anos atrás, apesar da persistência intergeracional da pobreza e do crescimento da desigualdade, apenas um terço permanece morando nelas. Dos “sobreviventes” de nossa amostra aleatória, 30% vivem em favelas, 37% em conjuntos habitacionais e 34% em bairros, a maioria de periferia. Da amostra composta pelas lideranças, apenas 16% ainda moram em favelas e 48% estão em bairros. Entre a segunda geração, 17% estão em favelas e 50% em bairros. Isso pode ou não ser considerado um indicador de mobilidade socioeconômica, mas é certamente uma poderosa prova de que os pobres não estão consignados a chamados “territórios banidos da fronteira urbana”.

## O mundo do medo<sup>11</sup>

Novas favelas têm crescido entre luxuosos condomínios na Zona Oeste (Barra da Tijuca) e o maior crescimento de assentamentos de baixa renda não é mais em favelas, mas em loteamentos clandestinos, com desenvolvimento e comercialização ilegais. Quando comparadas com 30 anos atrás, percebe-se que há uma grande diferença na vida das favelas atualmente: é a penetrante atmosfera de medo. A sensação de insegurança

---

<sup>11</sup> Nas páginas seguintes, os dados estão baseados nas entrevistas com os participantes do estudo original, nos dois momentos descritos. Mais dados sobre os filhos e netos são apresentados no meu último livro.

é palpável. Existe uma nova vulnerabilidade física e psicológica. No fim dos anos 1960 as pessoas estavam temerosas de serem removidas de suas casas e comunidades e realocadas à força pelas autoridades da ditadura. Hoje em dia, elas temem morrer nos tiroteios entre policiais e traficantes ou entre gangues rivais.

Elas têm medo de morrer cada vez que colocam os pés fora de suas casas e temem que suas crianças não voltem vivas da escola. Elas não se sentem seguras nem mesmo dentro de casa. A qualquer momento a polícia pode chutar a porta de suas casas com a falsa – ou real – alegação de que procuram um traficante de drogas ou armas; ou, ao contrário, que alguma pessoa fugindo da polícia possa colocar uma arma em suas cabeças e insistir em ser escondido, alimentado e abrigado até que seja “seguro” sair. A violência se tornou parte da vida cotidiana e é o maior motivo para as pessoas se mudarem das comunidades em que vivem.

Nos anos 1960, existiam bebidas e algum uso de drogas, em sua maioria maconha, ainda não tão disseminado nem tão rentável. A cocaína mudou tudo. Desde os anos 1970, 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 1960, algumas pessoas tinham armas; agora elas estão bem armadas com fuzis vindos de Israel, AK47 vindas da Rússia e M16 vindos dos Estados Unidos.

As formas como isso se reflete nas vidas dos moradores de favelas é múltipla e perniciosas. As comunidades nas quais eles estão tentando levantar suas vidas e criar seus filhos tornaram-se “espaço em disputa”, crescentemente ocupadas por traficantes de médio porte e suas legiões. Os grandes chefes, dizem, vivem no luxo em coberturas na Zona Sul, ou nos Estados Unidos e Europa. A penetrante presença dos traficantes tem tido efeitos devastadores na vida das comunidades. Comparado com 30 anos atrás, existe consideravelmente menos “diversão” no espaço público, menos participação nas associações de moradores e menos visitas entre amigos e parentes. Participação em qualquer tipo de organização,

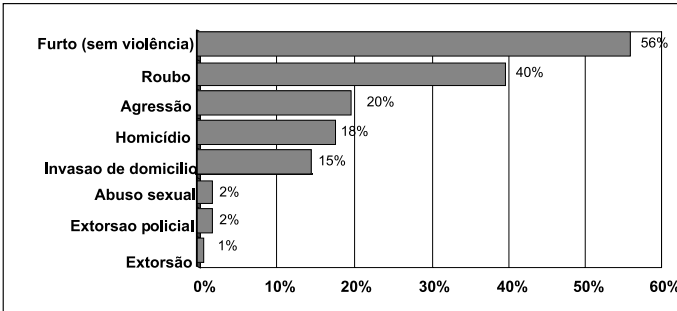
com exceção das igrejas, declinou enormemente. Independentemente da idade, o espaço interno da comunidade não é mais usado para lazer e recreação. Esses eram os fatores que antigamente uniam e mantinham a comunidade unida.

A nossa pesquisa não encontrou evidências de que os traficantes de drogas tenham montado um “estado paralelo” de benefícios paternalistas para os pobres. Existe muita discussão sobre o novo “caciquismo” nas favelas em que os traficantes de drogas ofereceriam educação, cuidados médicos, comida e proteção aos moradores em troca de sua lealdade. Esse não é o caso das comunidades que estudamos. Apesar de ser inegável que algumas pessoas vão aos traficantes em casos de emergência (quando precisam de carona até o hospital para um parente doente, dinheiro para comida caso estejam com fome, ou talvez uma vaga na escola local), esses casos são mais uma exceção do que uma regra. Apenas 10% dos entrevistados afirmaram que os traficantes alguma vez os ajudaram de alguma forma (menos ainda disseram que a polícia ajudou – apenas 3%); e 13% disseram que os traficantes os prejudicaram (enquanto 10% afirmaram que a polícia os prejudicou).

A maioria dos entrevistados, no entanto, estava assustada demais até para responder às perguntas. O que parece ocorrer não é lealdade dos moradores para com os traficantes, mas uma real dominação pela violência, onde os traficantes contestam o monopólio da violência pelo Estado. Muitas pessoas explicaram que precisam manter boas relações com os traficantes, porque “a polícia vai para casa à noite e os deixam a mercê dos traficantes armados”.

Como visto na Figura 2, quase um em cada cinco entrevistados teve um membro da família vítima de homicídio. Quando perguntados, em 1969, “o que você mais gosta e desgosta sobre viver no Rio?”, 16% disseram que crime e violência eram suas principais queixas; hoje, 60% dão essa resposta.

**Figura 2. Crime e Violência**  
**Você ou alguém da sua família já foi vítima de:**

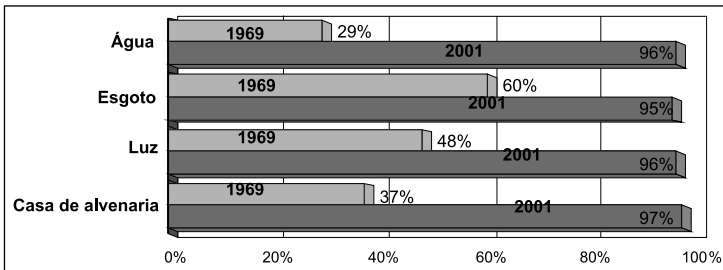


## Padrão de vida, mobilidade e desigualdade

Contraditoriamente, esta pesquisa mostra que, apesar do consumo coletivo de serviços urbanos e do consumo individual de bens domésticos terem aumentado notavelmente durante estas três últimas décadas, a distância entre ricos e pobres também aumentou. Não há nenhuma dúvida de que houve melhorias significantes na qualidade de vida das pessoas a quem eu entrevistei. Isto é prontamente visto na aquisição de serviços urbanos coletivos como água, sistema de esgoto e eletricidade, que são agora quase que universais (Figura 3).

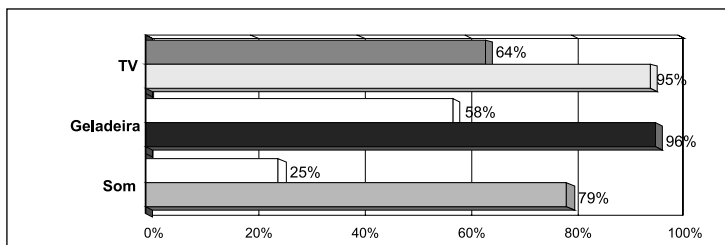
Talvez destas melhorias, a mais importante tenha sido água encanada. Em 1969, somente um terço das casas tinha água. Já o segundo maior evento em termos de melhoria da vida diária coletiva foi a eletricidade.

**Figura 3. Consumo de Bens de Serviços Coletivos Urbanos**  
**Entrevistados Originais - Comparando 1960 com 2001**



Dos serviços coletivos urbanos ao consumo individual de aparelhos domésticos, o padrão é igualmente positivo. O mais interessante é, contudo, o poder de compra representado. A Figura 4 mostra comparações em um período de 30 anos em termos de propriedade de televisões, geladeiras e som, e reforça o ponto sobre aumento dos padrões de vida. Junto com o crescimento da posse da televisão de 64% para 95% (que pode ser considerado uma bênção ou uma praga) o maior choque de mudança no estilo de vida foi a aquisição de geladeiras – que cresceu de 58% para 96%. Isso representou liberdade para a mulher de idas diárias às compras.

**Figura 4. Consumo de Aparelhos Domésticos em 1969 e 2001**  
Entrevistados Originais



Para qualquer um que lembre dos níveis de vida nas favelas do Rio de Janeiro há 30 anos, ou que esteja familiarizado com favelas nas cidades africanas e moradores de rua nas cidades indianas, os favelados e ex-favelados do Rio parecem viver em relativo luxo. Eles podem não ter poupança, mas seu nível de consumo de bens é uma prova impressionante da elevação dos seus padrões de vida, mostrando o nível de consumo dos entrevistados originais, seus filhos e netos em 2001. A realidade ainda é consideravelmente mais complexa do que as percentagens apontam. Na geração dos netos, os números estão de acordo com a média municipal, exceto com relação ao consumo de automóvel e computador, que é ligeiramente inferior entre os moradores das favelas.

Comparando a renda familiar dos entrevistados originais, entre 1969 e 2001 (medida em salários mínimos), achamos um padrão misto. Cerca de 47% dos entrevistados apresentaram renda familiar maior em 2001, 32% apresentaram renda menor e 21% permanecem na mesma posição em relação ao período anterior. Isto deve ser analisado à luz da mudança

no ciclo de vida e na idade, mas como nossa amostra incluiu homens e mulheres de 16 a 65 anos, seria de esperar que os grupos mais jovens melhorassem a renda das suas famílias se eles tiveram êxito na venda de sua força de trabalho.

**Tabela 3. Distribuição da Renda Familiar em 1969 e 2001**

Salários Mínimos (%)		
ANO	1969	2001
1 SM ou menos	11	15
1 SM a 2 SM	38	29
2 SM a 3 SM	29	11
3 SM a 4 SM	12	14
4 SM a 5 SM	3	11
5 SM ou mais	6	20
Total	100%	100%

O que faz desse dado particularmente interessante é que as mesmas pessoas que possuem todos esses itens ainda se consideram “pobres” e sentem que não ganham o suficiente para viver uma “vida digna”. Por exemplo, 48% têm uma renda familiar mensal de R\$ 500 aproximadamente, ou menos, mas apenas 18% desses sentem que esse valor é suficiente pra uma “vida decente”. Quando perguntados, a maioria disse que R\$ 1.000 por mês seria o mínimo para uma vida decente, mas apenas 18% estão nessa faixa de renda. Apenas um quinto desses entrevistados originais está recebendo atualmente o suficiente para viverem decentemente de acordo com seus próprios padrões.

Mas essa não é apenas uma questão de dinheiro. Algo está acontecendo que faz com que essa população sinta que tem retrocedido e que a distância entre ela e o resto da sociedade tem se ampliado. Em primeiro lugar, isso é verdade. A desigualdade de renda no Brasil, já uma das maiores do mundo, piorou ao longo desses 30 anos, ou seja, enquanto os pobres melhoraram em termos absolutos, eles se afastaram do resto da população em termos relativos.

Tal fato pode ter contribuído para o crescimento da consciência de todos os tipos de discriminação. Em 1969, 64% dos entrevistados disseram que a discriminação racial existia; hoje, 80% afirmaram o

mesmo. Esse aumento pode ser atribuído tanto à crescente consciência do preconceito que sempre existiu, quanto ao efetivo crescimento na discriminação, ou a ambos. Mais trabalhos deverão ser feitos para determinar qual, mas desconfio que ambos estão atuando. Houve muitas campanhas organizadas pelos movimentos sociais nas favelas, elevando a consciência sobre a herança afro-brasileira e usando o teatro, a arte e a cultura para aumentar a conscientização sobre as “raízes culturais”.

É uma surpresa, portanto, que de todos os estigmas enfrentados pelos moradores pobres do Rio de Janeiro morar em favela foi considerado o pior, com a cor da pele em segundo lugar. Esta discriminação foi percebida com base em muitos fatores, dividindo “nós” e “eles”.

O mesmo tipo de discriminação foi vivenciado pelos filhos e netos, mas como apontou a comparação entre três gerações, houve consideravelmente menos problema em relação à cor de pele, ao lugar de nascença e ao gênero, ao passo que o estigma de morar em uma favela não diminuiu.

### **Novos tempos: esperanças e decepções**

Era uma esperança e uma expectativa que a abertura (reintrodução gradual dos direitos e princípios democráticos) e o fim da ditadura em 1984 trouxessem novas oportunidades de mobilidade social ascendente para a classe mais baixa. Parecia razoável que a conquista novamente do direito ao voto para prefeito, governador e presidente, junto com a liberdade de expressão, assembleia e de imprensa (negados desde o golpe militar de 1964), levariam a melhorias para os pobres urbanos. Durante a ditadura a censura bruta impediu o fluxo livre de ideias; as pessoas foram presas e torturadas por crenças e atividades oposicionistas; e a presença ubíqua da polícia militar constrangeu severamente as atividades civis.

De fato, nos primeiros anos após o fim da ditadura, houve uma explosão de atividades participativas, com muitas organizações populares surgindo nas favelas e um excesso de organizações não governamentais tomando um papel de destaque na causa da justiça e igualdade para a população favelada.

No entanto, outros aspectos surgiram com o passar do tempo. Organizações comunitárias internas se tornaram frágeis e fragmentadas por falta de recursos; as ONGs passaram a focar sua atenção em

campanhas mais amplas, como o combate à fome e violência; os traficantes apareceram em cena; e os partidos políticos mostraram sua face volúvel – muitos candidatos vieram cortejar os votos das favelas com muitas promessas que não foram cumpridas após as eleições; a corrupção policial se tornou visível demais; e o cinismo se instalou.

Dessa maneira, a imagem de uma democracia participativa florescente traduzindo-se em uma distribuição mais igual dos recursos ainda não se concretizou. Pelos depoimentos dos entrevistados o que melhorou desde o fim da ditadura inclui habitação, saneamento, transporte e acesso à educação (mas sem qualidade). Por outro lado, pioraram os serviços de saúde, segurança, exclusão e, o mais doloroso de todos, a situação econômica. O Rio perdeu muitos postos de trabalho na indústria ao longo desses 15 anos e não houve realocação para os trabalhadores pouco ou não qualificados que saíram desse setor. Tal fato tornou difícil saber se a nostalgia pelo período da ditadura é realmente um desejo por melhores tempos em termos econômicos e por mais segurança pessoal.

## **Novas questões de pesquisa e próximos passos**

As descobertas preliminares apresentadas aqui fazem parte de um esforço de pesquisa muito mais ambicioso. Estamos investindo agora na ideia de reconstruir as histórias de vida das mesmas pessoas entrevistadas em 1968 e 1969 ao longo do tempo, procurando por padrões e pistas sobre mobilidade intra e intergeracional ano a ano de suas vidas.

No geral, os nossos principais objetivos se resumem em:

- compreender as dinâmicas da pobreza urbana, exclusão e mobilidade socioeconômica;
- investigar o significado e a realidade da marginalidade e como ambos têm se transformado;
- construir os padrões das histórias de vida em relação aos níveis macropolíticos e econômicos em termos nacionais e locais e dentro do contexto da evolução espacial do tecido da cidade;
- investigar o impacto das intervenções das políticas públicas nos níveis local, estadual, nacional e internacional, não apenas aquelas direcionadas às favelas e à pobreza, mas também as iniciativas não direcionadas que tiveram impacto na vida dos mais pobres;



- explorar os efeitos mediadores da sociedade civil e das redes sociais em ajudar a pessoas e famílias a aguentar os tempos difíceis e a aproveitar as oportunidades disponíveis nos bons tempos.

Muitos estudos longitudinais são baseados em entrevistas com amostras aleatórias de pessoas nas mesmas comunidades, tornando impossível discernir se a aparente mobilidade positiva deve-se à melhoria na qualidade de vida das mesmas pessoas, ou ao “desalojamento” dessas pessoas por melhores condições de vida. Esse é o problema com o uso de dados agregados como os censos domiciliares. Poucos estudos longitudinais de favelas têm sido feitos e nós não sabemos de outro no Brasil que tenha sido realizado com a mesma metodologia e abordagem do nosso. O fato de termos as histórias de vida ano a ano dos entrevistados nos permitirá avançar em novos territórios e também analisar grupos de idade contra o pano de fundo de mudanças macro no nível nacional e local.

Estas questões, assim como os efeitos da globalização, as implicações para políticas públicas e a importância de “ser gente” foram exploradas no meu recente livro *Favela: Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. Desde então, realizo pesquisa sobre dois programas de investimento massivo voltado a moradores de favelas do Rio: 1) PAC – Plano de Aceleração do Crescimento; e 2) UPP – Unidades de Polícia Pacificadora. A nova pesquisa realizada em 2011 vai contribuir para esse conjunto reflexivo sobre as favelas ontem e hoje.

## Referências bibliográficas

BALAN, Jorge; BROWNING, Harley; JELIN, Elizabeth (1969). A computerized approach to the processing and analysis of life stories obtained in sample surveys. *Behavioral science*, 14, n. 2, p. 105-120.

BERLINCK, Manuel (s/d). *Relações de Classe Numa Sociedade Neoliberalista Dependente: Marginalidade e Poder em São Paulo* (São Paulo: mimeografado).

CARDONA, Ramiro (1973). Los Asentamientos Espontaneos de Vivienda. In: CARDONA, Ramiro (org.). *Las Migraciones Internas*. Bogotá, Columbia: ACOFAME.

- CARDOSO, Fernando Henrique (1971). *The Brazilian Political Model*. Paper preparado para o Workshop on Brazilian Development, Yale University, April.
- CASTELLS, Manuel (1974a). La Nueva Estructura de la Dependencia y los Procesos Políticos de Cambio Social en América Latina. Paper apresentado no X Congreso Interamericano de Planificación, Panamá, September.
- \_\_\_\_\_ (1974b). Clase, Estado y Marginalidad Urbana. *Estructura de Clase y Política Urbana en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones SIAP, 1974b.
- \_\_\_\_\_ (1972). Clase, Estado y Marginalidad Urbana. CIDU Relatório da Equipo de Estudios Poblacionales. *Reindicación Urbana y Lucha Política: Los Campamentos de Pobladores in Santiago de Chile*, *EURE* 2, n. 6, novembro.
- ECKSTEIN, Susan (1977). *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- FANON, Frantz (1963). *The Wretched of the Earth*. New York: Grove Press.
- FERNANDES, Florestan (1968). *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar.
- HAGEN, Everett (1962). *On the Theory of Social Change*. Homewood, Ill: Dorsey Press.
- INKELES, Alex (1966). The Modernization of Man. In: WEINER, Marvin (org.). *Modernization: The Dynamics of Growth*. New York: Basic Books.
- KUZNETZOFF, Fernando (1974). *Housing Policies or Housing Politics: An Evaluation of the Chilean Experience*. Berkeley, California: Department of City and Regional Planning, University of California.
- LEEDS, Anthony; LEEDS, Elizabeth (1967). Brazil and the Myth of Urban Rurality: Urban Experience, Work, and Values in 'Squatments' of Rio de Janeiro and Lima. Paper apresentado na Conferência de St. Thomas, novembro.
- LERNER, Daniel (1964). *The Passing of Traditional Society*. Glencoe, Ill: The Free Press.
- MARGULIS, Mario (1968). Migración y Marginalidad en la Sociedad Argentina. *Série SIAP* 10. Buenos Aires: Paidós.
- McCLELLAND, David (1953). *The Achievement Motive*. New York: Appleton-Century-Crofts.
- MILLIKAN, Max; BLACKMER, Donald (1961). *The Emerging Nations*. Boston, Mass: Little, Brown and Co.
- MUÑOZ GARCIA, Humberto; OLIVEIRA, Orlandina; STERN, Claudio (1971). Categorias de Migrantes y Nativos y Algunas de sus Características

Socio-económicas (mimeografado). México: Universidad Nacional, fevereiro.  
 NUN, José (1972). Marginalidad y Otras Cuestiones. *Revista Latinoamericana de Ciencia Sociales*, p. 97-129.

\_\_\_\_ (1969). Superpoblación Relativa, Ejército Industrial de Reserva y Masa Marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, v. 69, n. 2.

PERLMAN, Janice (2010). *FAVELA: Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro*. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_ (1977). *O Mito da Marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PORTES, Alejandro (1972a). The Urban Slum in Chile: Types and Correlates. *Ethnicities*, 34(202), p. 175-180.

\_\_\_\_ (1972b). Rationality in the Slum: An Essay in Interpretative Sociology. *Comparative Studies in Society and History* 14, n. 3, p. 268-286.

PYE, Lucian (1966). *Aspects of Political Development*. Boston, Mass: Little, Brown and Co.

QUIJANO, Alejandro. (1973). La Formación de un Universo Marginal en las Ciudades de America Latina. In: CASTELLS, Manuel (org.). *Imperialismo y Urbanización en America Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.

\_\_\_\_ (1967). Dependencia, Cambio Social y Urbanización en Latinoamerica. Santiago, Chile: CEPAL/ECLA (Economic Commission for Latin America). Report, Social Affairs Division.

\_\_\_\_ (1966). Notas Sobre el Concepto da Marginalidad Social. Santiago, Chile: CEPAL/ECLA (Economic Commission for Latin America) Report, División de Asuntos Sociales, outubro.

RYAN, William (1971). *Blaming the Victim*. New York: Pantheon Books.

SILVEIRA, Caio (2000). Contribuições para a Agenda Social. In: *Agenda de Desenvolvimento Humano e Sustentável para o Brasil do Século XXII*. Brasília, Fórum XXI/PNUD.

TURNER, John (1967). Four Autonomous Settlements in Lima, Peru. Paper apresentado no Colóquio Latino-Americano, Departamento de Sociologia, Brandeis University, maio.

WACQUANT, Lóic (1999). Urban Marginality in the Coming Millennium. *Urban Studies*, v. 36, n. 10, p. 1.639-1.647.

\_\_\_\_ (1996). The Rise of Advanced Marginality: Notes on its Nature and Implications. *Acta Sociologica*, v. 39, n. 2, p. 121-139.

# Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas

*Gerônimo Leitão*

## **Introdução**

Desde o seu surgimento, há mais de um século, as favelas têm passado por um quadro de significativas transformações, no que diz respeito às práticas da produção do espaço, bem como no que se refere aos produtos gerados por essas práticas. Desse modo, é possível afirmar que, sobretudo nas favelas de maior porte:

- de um espaço predominantemente residencial, houve uma evolução para um outro cada vez mais complexo, no que diz respeito ao uso e ocupação do solo;
- os padrões construtivos da moradia também se alteraram: construções precárias existem, porém observa-se um predomínio de edificações de alvenaria;
- ocorreram mudanças no processo de construção da moradia: embora a autoprodução, envolvendo quase que exclusivamente a família, cumpra, ainda, um papel expressivo, observa-se, com frequência crescente, a existência de formas remuneradas de produção;
- se estrutura um expressivo mercado imobiliário informal na favela – um mercado que, ao mesmo tempo se assemelha e se diferencia daquele praticado na cidade oficial;
- e, por último, que, a partir do final da década de 1970, observa-se a ocorrência de uma crescente diferenciação socioespacial interna nas favelas de maior porte.

Esse quadro de significativas transformações leva à necessidade de uma revisão dos conceitos que caracterizam as favelas. Neste sentido, apresentamos um conjunto de reflexões, realizadas por diferentes autores, sobre o caráter cada vez mais heterogêneo das favelas cariocas.

### **Todas as favelas são iguais?**

No início do século XXI, as favelas da cidade do Rio de Janeiro não são apenas distintas daquelas existentes há cinquenta anos, como, também, apresentam diferenças internas que foram constituídas ao longo do tempo e de sua expansão espacial. No entanto, a visão homogeneizante, que considera “iguais” todas as favelas, ainda está presente no senso comum – e também nas práticas de alguns agentes do setor público. Trata-se de uma visão que não dá conta da complexa dinâmica socioespacial das favelas cariocas e deve, portanto, ser revista.

Já nos anos 1940 do século passado, era possível observar a existência de uma “percepção da natureza particularizada das favelas (...) relacionada a tentativas de qualificação dos aglomerados, em função de sua origem e de diferentes momentos no seu desenvolvimento”, afirma Pereira da Silva (2003: 110). A autora destaca, nesse sentido, as considerações do Dr. Victor Tavares Moura, publicadas em 1943, sobre as diferenças existentes entre as várias favelas da cidade do Rio de Janeiro, além daquelas observadas internamente nestes assentamentos informais.

Pereira da Silva conclui que, embora “exista uma certa preocupação na particularização da favela, especialmente nos anos 40, permanecendo estes cuidados, em alguns casos, até pelo menos meados dos anos 50” (2003: 113), há, simultaneamente, uma percepção de que as favelas são, sob vários aspectos, semelhantes.

Trinta anos após a publicação dos trabalhos de Tavares Moura, em 1970, Boschi e Goldschmidt chamam a atenção para o fato de que o processo de “*favelização*” – surgimento e expansão de favelas numa determinada área urbana – daria origem a formas espaciais distintas, não apenas em relação à cidade oficial, mas, também, entre as diferentes favelas existentes numa cidade. Esses autores acabam por concluir que o termo “favela” é uma generalização.

Boschi e Goldschmidt (1970) destacam, ainda, alguns aspectos considerados determinantes na estruturação espacial das favelas. A topografia poderia, por exemplo, constituir um obstáculo para uma maior expansão desses assentamentos, como no caso daqueles localizados em determinadas áreas de encosta, na cidade do Rio de Janeiro. Consideram, também, que aspectos climáticos influenciariam os diferentes tipos de aproveitamento do espaço. A relação desses assentamentos espontâneos com as áreas centrais desempenharia, do mesmo modo, um relevante papel na definição de sua morfologia. Neste sentido, citam como exemplo as favelas localizadas “em zonas mais suburbanas [nas quais] pode-se inclusive encontrar pequenas hortas e pequena criação de animais domésticos, o que modifica o panorama econômico” (1970: 5).

Para Boschi e Goldschmidt, outro fator responsável por uma diferenciação na estrutura interna das favelas, observada no final da década de 1960, seria a distribuição variada do mercado de trabalho dentro de uma mesma cidade. Essa variação das oportunidades de trabalho faria com que “os núcleos localizados onde exista mercado estável, com níveis salariais relativamente altos, sejam os mais desenvolvidos (com maior economia interna, diferenciação ocupacional mais ampla, e níveis de renda diversificados)” (1970: 6).

Em meados da década de 1960, outro autor – Machado da Silva – aponta para a existência de uma diversidade interna da favela, à semelhança de Boschi e Goldschmidt:

A favela não é uma realidade compacta e homogênea – o favelado, como categoria analítica, não existe. Existem diversas categorias de favelados. Além das diferenciações internas, existem grandes variações entre uma favela e outra. Os parâmetros a serem adotados no julgamento da favela devem estar adaptados ao nível e modo de desenvolvimento do meio urbano em que a favela se insere (MACHADO DA SILVA, 1967: 37).

Nesse mesmo período, Janice Perlman enfatiza em seus estudos o caráter diversificado dos assentamentos habitacionais informais, em contraponto ao exposto pelo Boletim Oficial da Secretaria de Serviços

Sociais do Brasil, que descrevia, de modo generalizante, a favela “como um grupo de moradias com alta densidade de ocupação, construídas desordenadamente, com materiais inadequados, sem zoneamento, sem serviços públicos e em terrenos usados ilegalmente, sem o consentimento do proprietário” (PERLMAN, 1977: 40).

Para Perlman (1977), existiriam favelas de todos os tipos: desde aquelas que possuem uma ocupação mais rarefeita quanto outras mais adensadas. É possível, até mesmo, encontrar algumas que apresentam uma malha viária bem traçada, com espaços livres que se destinarão, no futuro, à construção de áreas de lazer ou de equipamentos comunitários. Quanto às características do ambiente construído, essa autora afirma que muitas apresentam melhoras significativas, no que se refere ao padrão construtivo das moradias e da disponibilidade de serviços urbanos. Desse modo, essa autora conclui que, em última análise, o que distingue a favela de outras comunidades pobres que lhes são semelhantes é a questão da propriedade da terra.

Outros autores, nos anos 1990, chamam a atenção, também, para o surgimento de uma “*nova favela*”, na década anterior, com características distintas daquelas até então observadas nesses assentamentos informais. Rezende (1995: 120), por exemplo, atribui o surgimento dessa “*nova favela*” – que “passa a ser também local de moradia da classe média empobrecida e está consolidada, possuindo casas de alvenaria de até quatro andares” – a um conjunto de fatores: “o empobrecimento da população, o aumento da taxa de desemprego, o subemprego e a inexistência de uma política habitacional e fundiária”. Segundo essa autora, a favela dos anos 1980 apresenta “aspectos diversos daqueles das décadas anteriores de 40 a 70”, já que várias dispõem de infraestrutura de saneamento, redes de distribuição de energia elétrica e coleta regular de lixo, sendo que “algumas até reproduzem em seu espaço o padrão de consumo da classe média com comércio e serviços como academias de ginástica e bancos”, afirma Rezende (1995: 120).

As transformações em curso nas favelas cariocas, nas décadas de 1980 e 1990, são, por sua vez, objeto de atenção da imprensa, como revela Pereira (2000: 180): “São publicadas matérias sobre a ida de moradores dos bairros formais, de classe média baixa, para as favelas”,

bem como reportagens constatando “o surgimento de uma classe média dentro das favelas, em função da melhoria progressiva de suas vidas, com reflexos diretos nas casas, construídas em alvenaria, cada vez mais luxuosas e equipadas com TV a cabo, aparelhos eletrônicos e outros referenciais desta evolução”.

O surgimento de um mercado imobiliário informal – com a locação e venda de edificações e terrenos ainda livres – seria uma outra peculiaridade dessa “*nova favela*”. Nessa “*nova favela*” não mais seria possível, portanto, chegar e ocupar um terreno para construir a moradia, como ocorria no passado. Observa-se, inclusive, no mercado imobiliário da favela – regido por normas e valores que oscilam segundo a demanda – a atuação de uma classe média pauperizada, que acaba por expulsar os mais pobres, na disputa pelos melhores imóveis (VALLADARES, 1999).

Para alguns autores, esse deslocamento de membros de “uma classe média que empobreceu” para as favelas que dispõem de melhores condições de infraestrutura e/ou de localização privilegiada, teria contribuído significativamente para a configuração do mercado imobiliário informal existente nessas comunidades. Sobre essa questão, Rezende (1995: 121) afirma que “a favela ao receber melhoramentos também apresentou uma valorização de seus barracos, expulsando seus antigos moradores”, sendo “grande o interesse de moradores de bairros vizinhos às favelas mais bem localizadas na compra de barracos”.

Os depoimentos de presidentes de associações de moradores de favelas localizadas na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro parecem confirmar esse processo de “elitização” – na definição de Valladares (1999) – de algumas comunidades faveladas. No início da década de 1990, o então presidente da Associação de Moradores do Chapéu Mangueira, Jaime Martins, afirma que eram comuns as ofertas de troca de carros por barracos na favela, embora existisse, no estatuto da entidade, uma cláusula proibindo a venda de casas para quem não fosse morador da comunidade, exceto se não houvesse interessados. Essa cláusula, no entanto, não era cumprida, sendo frequentes as transações de compra e venda envolvendo pessoas que não moravam na favela, reconhecia Jaime Martins. Por sua vez, na favela do Vidigal, de acordo com o então presidente da associação, Mário da Luz, o número de moradores da



comunidade havia aumentado 30% nos últimos anos, com a chegada da “*classe média*”, que passou a ocupar as melhores construções, enquanto que os antigos habitantes se deslocavam para terrenos ainda desocupados, nas partes mais altas do morro.<sup>1</sup>

O surgimento, portanto, de uma “*nova favela*”, na qual se observa uma maior diversidade do uso e da ocupação do solo – particularmente nos assentamentos de maior porte – faz com que seja necessário, ressalta Valladares (2000: 12), “abandonar a visão simplista e idealizada que atribui às favelas uma função exclusivamente de moradia, para nos darmos conta de que se tornaram importantíssimos mercados de bens e serviços”. De acordo com essa autora, comerciantes e profissionais liberais já se deram conta desse novo quadro: os primeiros, “adaptando-se às novas necessidades de sua clientela, especializando-se, renovando os produtos e seus estoques, aceitando cartões de crédito”, enquanto que médicos, dentistas, advogados e professores “também viram ali a possibilidade de vender seus serviços a menor custo, em troca de uma clientela segura, com necessidades e demandas constantes”<sup>2</sup> (VALLADARES, 2000: 12).

Pesquisa de opinião e mercado realizada em 2002, pelo Núcleo de Pesquisa do ISER/VivaRio – Favela, Opinião e Mercado – confirma, por sua vez, a diversidade do perfil socioeconômico da população favelada no município do Rio de Janeiro.<sup>3</sup> De acordo com essa pesquisa – realizada pela primeira vez, no Brasil, em favelas, segundo o ISER –, “os moradores de comunidades pobres do município do Rio se concentram na classe C (51,3%), mas existe uma parcela significativa na classe B (24%)”. Observou-se, ainda, na pesquisa “a existência de pessoas da

1 Citado por Rezende (2000: 121-122).

2 Anúncios publicitários publicados no jornal *Correio da Zona Sul* dão exemplos dos novos serviços existentes em uma grande favela carioca: “Rocinha já tem sua primeira lavanderia *self-service*. Roupa suja se lava... Errou quem disse em casa. Pelo menos é o que pensa a maioria dos moradores da Rocinha, depois da inauguração da Lavanderia Saboom, o mais novo e moderno investimento do gênero na comunidade, que oferece ainda uma outra oportunidade inédita: o serviço de *self-service*” (novembro/1997: 21) e “Centro Médico da Rocinha – CEMERJ. Associe-se: Planos sem carência e Atendimentos Particulares: Clínica Médica, Pediatria, Neurologia, Dentista, Exames de Laboratório. Estrada da Gávea, 517- Curva do S, Tel: 3225633 - Diariamente de 2ª a 6ª - das 8:00 às 19:00 h/ Sábado, de 9:00 às 12:00 h” (abril/1997: 3).

3 Informações coletadas em *O Plural*, informativo mensal do ISER – VIVARIO, setembro de 2002.

classe A2 (2,5%), B1 (6,8%) e B2 (17,3%) nas comunidades”, sendo que “menos de 1% pertence à classe E”. Outras informações coletadas – na qual a determinação da classe foi feita de acordo com o Critério Brasil de Classificação Social – revelam que “cerca de 59% das pessoas entrevistadas disseram estar satisfeitas com a vida que levam, sendo que 38% dessas ganham entre 1 e 3 salários mínimos”. Quanto aos bens de consumo relacionados durante as entrevistas, “televisão, geladeira, lavadora de roupa e videocassete são alguns mais possuídos”, sendo que “cerca de 96% dos moradores têm TV em cores, 55% possuem videocassete e mais de 57% têm lavadora de roupas”. Alguns dados chamaram particularmente a atenção dos pesquisadores: “na favela, 15% das pessoas utilizam carro próprio e 2,4% têm empregada mensalista”. Por último, no que diz respeito à escolaridade, a pesquisa aponta que 37% dos entrevistados possuem ensino fundamental completo, 13% têm o médio completo, e apenas 1,3% completou o superior.

Para o sociólogo Ricardo Linhares,<sup>4</sup> esse olhar homogeneizante da favela inviabiliza a implementação de políticas públicas adequadas, uma vez que os gestores são incapazes de reconhecer a dimensão da diversidade e da diferença, o que comprometeria a realização de ações voltadas para reduzir o quadro de desigualdades. Linhares afirma que os olhares criminalizante e alienante em relação à favela, ao transformá-la no território privilegiado do crime e no lugar da ausência – “o lugar de coitados, no senso comum generoso” – contribuiriam para a constituição desta visão homogeneizante. De acordo com o sociólogo, “a agenda que surge dessa visão é policialesca e segregacionista”. As políticas públicas decorrentes de uma abordagem que considera a favela um espaço indiferenciado não reconhecem, portanto, as redes existentes nas comunidades faveladas e, conseqüentemente, a perspectiva de participação organizada da população na resolução de seus problemas.

Não são apenas os estudiosos do tema que se dão conta de que as favelas passaram por transformações expressivas: em 1998, na produção do filme Orfeu – “inspirado na peça de Vinicius de Moraes,

---

4 Palestra realizada no Seminário “Os Futuros Possíveis das Favelas e das Cidades do Rio de Janeiro”, promovido pelo Observatório de Favelas, na Universidade Cândido Mendes, em 9 de novembro de 2003.

*Orfeu da Conceição*, que transplanta o mito grego Orfeu para o lírico morro carioca dos anos 50” – o cineasta Cacá Diegues<sup>5</sup> reconhece que a favela cenográfica criada para as filmagens teria de ser bem diferente daquela existente há quase cinquenta anos. De acordo com o cineasta, o adensamento populacional e o quadro de violência seriam as diferenças fundamentais entre essas duas favelas:

Historicamente, (...) a favela está numa espécie de terceira geração, que é a que Orfeu quer, pela primeira vez, retratar no cinema. Até os anos 50, a favela era representada como em “Orfeu da Conceição” e em “Rio 40 graus”, de forma lírica. E era lírica mesmo, um lugar onde moravam relativamente poucas pessoas, que tinham uma vida praticamente rural. Depois dessa fase lírica, devido à grande migração e ao inchamento das favelas, tornou-se um lugar superpovoado e marcado pela miséria. Começou o que eu chamo de fase da queixa. Hoje, uma favela da terceira geração luta pela afirmação, pelo orgulho de ser favelado mesmo convivendo com todos os problemas como a violência.

O diretor de arte de *Orfeu*, Clovis Bueno, concorda com as afirmações de Diegues sobre as mudanças ocorridas na morfologia da favela carioca:

Quando fiz outras favelas para o cinema eram aqueles barracos de zinco, a birosca que só vendia cachaça. Pra fazer o cenário de “Orfeu”, eu e Cacá subimos vários morros e fizemos uma pesquisa intensa para conhecer a favela de hoje, muito diferente daquela que era representada.

Em entrevista publicada em 2002, Sandra Cavalcanti – secretária de Serviços Sociais no governo Carlos Lacerda, no início da década de 1960 – também percebe as transformações ocorridas na estrutura socioespacial das favelas cariocas,<sup>6</sup> ainda que segundo uma perspectiva que remete ao período das políticas de remoção: “As favelas do meu

5 “É tudo cenário: “Orfeu”, de Cacá Diegues, traduz em favela cenográfica a realidade do morro dos anos 90” – *O Globo*, 26 de julho de 1998.

6 FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi. (orgs.) (2002). *Capítulos da Memória do Urbanismo Carioca*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 99.

tempo na Secretaria de Serviços Sociais eram muito diferentes das de hoje. Aquele caráter transitório e precário do barraco acabou”.

No artigo publicado no jornal *O Globo*, em 27 de março de 1998,<sup>7</sup> a ex-secretária descreve as características dessa “*nova favela*” carioca. Para Sandra Cavalcanti, a precariedade dos barracos de madeira e telhas de zinco é algo que pertence ao passado, uma vez que “as maiores favelas do Rio, hoje, são formadas por casas de negócios, consultórios, escritórios, moradias confortáveis, enfim, são cidades informais, enquistadas na cidade formal”. A autora do artigo destaca as diferenças existentes entre essas duas cidades – a formal e a informal. De acordo com Sandra Cavalcanti, na cidade oficial, “o cidadão ‘urbano’ só pode construir em terreno legalizado”, necessitando de uma licença para tanto e, por essa razão, “obedece às regras do urbanismo e segurança”. Cumpridas as exigências legais, seu imóvel passa a integrar o cadastro municipal, o que faz com que tenha de pagar os impostos devidos – “em troca”, afirma a ex-secretária, “fica com o direito de exigir serviços públicos de boa qualidade”.

Na cidade informal, por outro lado, esses procedimentos não são observados: “o cidadão ‘favelado’ constrói onde bem quer, invade propriedades públicas e privadas, devasta a Mata Atlântica, não se importa com as regras de segurança e desconhece as exigências urbanas mínimas”, diz Sandra Cavalcanti. O imóvel assim construído não existe formalmente para as autoridades municipais, “por isso, não paga impostos”, mas, ressalta a ex-secretária, “isso não o impede de exigir que o poder público lhe forneça serviços de boa qualidade”.

Sandra Cavalcanti enfatiza, ainda, a expressão dessa cidade construída à margem das normas urbanísticas que não pode, portanto, ser ignorada, afinal, “representa, hoje, milhões de metros quadrados de construção em alvenaria, erguidos graças ao poder econômico destes cidadãos informais”. Para ela, a “autoridade pública (que) abandonou as possibilidades legais e preferiu caminhar pelas ilegais”, seria a principal responsável pelo crescente processo de favelização observado na cidade do Rio de Janeiro, a partir da década de 1980. A postura “tolerante e

---

7 “Cidade informal x Cidade formal, uma falsa – ou parcial oposição”.

populista” do poder público, nos últimos vinte anos, teria dado, dessa maneira, segundo a ex-parlamentar, origem a um quadro de consolidação e expansão dos assentamentos informais:

Quando o governador Brizola permitiu que as construções pudessem ser em alvenaria, em 1983, houve uma revolução. Essa permissão, aliás, só existe no Rio. Esse é um dado que as pessoas devem levar em conta. A alvenaria mudou o morro. Não há barraco de madeira. Só se vê tijolo e telha. A urbanização não tem mais nada a ver com isso. Peguem a Rocinha, por exemplo: a única coisa que se pode urbanizar lá é o próprio favelado. Como? Oferecendo-lhe a mesma prestação de serviços públicos que qualquer pessoa encontra na cidade.

Sandra Cavalcanti conclui suas considerações afirmando não acreditar na possibilidade de promover a integração entre a favela e a cidade formal, uma vez que as regras que regem a estruturação desses espaços são absolutamente distintas e – mais do que distintas – antagônicas. Trata-se, portanto, resume a ex-deputada, de um embate entre a ordem e a desordem urbanas.

A visão da ex-deputada é compartilhada por aqueles que se recusam a reconhecer a favela como parte integrante da cidade e que, de tempos em tempos, retomam o discurso da necessidade de promover uma política de remoção dos assentamentos informais – particularmente daqueles localizados na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro – agora fundamentado em supostos interesses de preservação ambiental ou alegando a existência de situações de risco para ocupação.

### **A favela da Rocinha: uma síntese da diversidade das favelas cariocas**

Localizada na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro, a Rocinha é, para muitos, a maior favela da América Latina – uma expressão invariavelmente utilizada, principalmente pela imprensa, para qualificá-la. Para quem mora na Rocinha, é algo mais do que isso: trata-se de uma verdadeira cidade, com vários “bairros” que possuem, cada um deles, uma identidade própria.

A ocupação da área teve início no final da década de 1920, com a construção de precários barracos de madeira. No início dos anos 1960, embora se observasse uma diversidade de tipologias habitacionais na Rocinha – traduzindo, de certa forma, no espaço uma diferenciação das camadas sociais –, ainda predominam os barracos de madeira, cobertos com telhas de cerâmicas ou de zinco, sendo poucas as casas que possuíam banheiro com instalações hidrossanitárias adequadas. Essa diversidade de tipologias habitacionais é assim retratada pelo relatório “Aspectos Humanos da Favela Carioca<sup>8</sup>”: “As casas que se situam ao longo da estrada da Gávea são de alvenaria”, observando-se, ainda, a existência de “vários prédios de dois andares, bem conservados”, embora, “à medida que se entra na favela, começam a dominar os barracos de madeira, cobertos de zinco ou telha.

Vinte anos mais tarde, o relatório *Favela da Rocinha*<sup>9</sup> descreve o padrão construtivo das moradias e aponta as transformações morfológicas em curso na favela:

A altura das construções varia de 1 a 4 pavimentos, havendo casos de construções que ultrapassam estes últimos, onde se pode ver que o padrão de renda dos moradores é mais alto, devido aos acabamentos (esquadrias de alumínio) e aos equipamentos instalados (ar-refrigerado) (p. 7).

No começo da década de 1980, apesar dessa diversidade morfológica, ainda predominam os barracos de madeira (70%) – com cobertura de telhas de barro do tipo francesa, de zinco ou de cimento amianto – sobre as construções de alvenaria (30%). O aproveitamento de esquadrias e portas de madeira de segunda mão é frequente, ao mesmo tempo que se verifica a utilização de outras padronizadas e disponíveis para aquisição no comércio local.

Também no início dos anos 1980, outro relatório,<sup>10</sup> elaborado, desta vez, por técnicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, não apenas registra a existência de diferentes tipologias habitacionais

8 Publicado em abril de 1960, pelo jornal *O Estado de São Paulo*.

9 Elaborado, em 1980, pela Fundação Estadual de Engenharia e Meio-Ambiente (Feema).

10 *Favela da Rocinha*.

na Rocinha, como também as classifica em três categorias principais, que variam de acordo com o nível de renda e tempo de permanência na favela. A primeira dessas categorias de moradia era a “casa de alvenaria”. Trata-se da “residência dos antigos moradores, proprietários de terrenos, e de favelados que se situam socioeconomicamente no nível dos antigos moradores”. Essas casas de alvenaria estão localizadas, principalmente, “junto aos acessos principais e na parte plana da área”.

A segunda categoria de tipologia habitacional apontada pelo relatório *Favela da Rocinha* – o “barraco em transição do tipo intermediário” – abriga a maioria dos moradores e é encontrada em toda a extensão da favela. De acordo com os técnicos da SMDS, trata-se de uma edificação em processo de transformação: “a estrutura original era um barraco de madeira, mas hoje quase todas as paredes são em alvenaria, geralmente sem revestimento”. A ausência de revestimentos na alvenaria, o piso cimentado e a inexistência de laje de cobertura – “o teto não é forrado e o telhado é em telha de barro” – são outras características dessa moradia em transição, que é composta, geralmente, por três cômodos: sala, quarto e cozinha “ainda precária”, sendo o banheiro, na quase totalidade dos casos, localizado externamente. “Quase sempre”, destacam, por último, os técnicos responsáveis pelos levantamentos, essas casas “possuem aparelho de TV”.<sup>11</sup>

O “barraco” – que constitui “a residência dos recém-chegados e das famílias pertencentes aos estratos mais baixos da favela” – é a terceira das tipologias identificadas nesse relatório, sendo, também, a mais precária. Essas moradias estão localizadas nas áreas de ocupação mais recente, que representam os vetores de expansão da favela – as partes mais altas do morro –, ou sobre as valas de escoamento de águas pluviais e de esgoto. São construções que têm, aproximadamente, 3 metros de largura por 5 metros de comprimento e compõem-se basicamente de dois cômodos divididos por tapumes de madeira: “(...)

---

11 Maricato, Mautner, Pamplona e Brosig (1980: 10) apontam a contradição entre “a penetração dos bens modernos no interior da moradia popular” – caracterizada pela presença de aparelhos eletrodomésticos – e a inexistência de condições de saneamento básico adequadas. Para esses autores, “o interior da moradia resultante da autopromoção espelha a convivência do moderno com o arcaico, onde o arcaico é representado, sem dúvida, pela moradia”.

um quarto com armário e cama de casal; um compartimento constando de fogão, uma mesa, 4 bancos, uma cama de solteiro, um tonel de água e uma bacia”. Nestes barracos, não há banheiro e tanto o lixo quanto os dejetos são despejados nas diversas valas existentes na área onde foram construídos.

Foi identificada, por último, uma tipologia de imóveis destinada, quase que exclusivamente, à locação: “geralmente prédios construídos em alvenaria, contendo vários quartos individuais e banheiros coletivos”, que constituem “uma verdadeira rede de imóveis de aluguel, onde os proprietários chegam a auferir até U\$ 4.000 mensais”. A locação de imóveis na Rocinha já era, então, muito comum e, por essa razão, o relatório da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social recomenda que esses casos deveriam ser objeto de especial atenção em qualquer projeto de regularização fundiária a ser implementado na comunidade.

No final da década de 1980, os barracos de madeira praticamente não mais existiam na Rocinha, como destaca a reportagem publicada pelo *Jornal do Brasil*, em 22/11/1998: “a madeira e o pau-a-pique deram lugar à alvenaria, estimulando um comércio que, só na Rocinha, movimentava mais de 30 lojas de materiais de construção”. Ao longo dessa década, a expansão da favela é registrada pelos levantamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de 1991, que apontam a existência de um total de 11.900 domicílios na Rocinha, dos quais 9.445 são “casas em aglomeração subnormal”, 1.734 são “apartamentos em aglomeração subnormal” e 721 são cômodos, onde vivem famílias em condições ainda mais precárias. Além da diversidade de tipologias habitacionais, os dados do IBGE confirmam as observações feitas, anos antes, pelos técnicos da SMDS, sobre a expressão do mercado de locação de imóveis na Rocinha: é significativo o número de imóveis alugados (2.916), quando comparado ao total de imóveis próprios (8.839).

As transformações na morfologia da moradia na favela prosseguem e, no final dos anos 1990, construções de até seis pavimentos, com estrutura de concreto armado e alvenaria de tijolos cerâmicos são comuns na Rocinha, embora ainda existam barracos de madeira construídos de forma precária e em locais impróprios, como no caso do pernambucano



Ademir Teixeira,<sup>12</sup> “que vislumbrou numa canaletta para recolher água de chuva a solução para ampliar a sua casa no final de um beco na Estrada da Gávea, 99”, e de seu cunhado, que “quebrou parte do projetado (parede de concreto para impedir a infiltração de água), feito pela GeoRio em 1996, para dar início às fundações de uma casa”.

Portanto, na Rocinha do início do século XXI, a paisagem urbana é composta tanto pelos prédios de seis pavimentos do Bairro Barcelos quanto pelos precários barracos de madeira da Roupa Suja ou da Macega. Entre esses dois extremos, há uma diversidade de tipologias habitacionais – dois, três pavimentos e, mesmo, casas térreas – que têm, em comum, o uso da alvenaria de tijolos cerâmicos, como painéis de vedação, e o concreto armado como elemento estrutural, que possibilitará ampliações futuras.

Observa-se, também, a partir de meados da década de 1980, o surgimento de uma crescente e diferenciada atividade comercial na favela. Segundo dados do Sebrae e da Associação Comercial e Industrial do Bairro da Rocinha, citados em reportagem do jornal *O DIA*,<sup>13</sup> havia, no segundo semestre de 1998, cerca de 3 mil empresários e comerciantes na comunidade, sendo que 28% dos negócios existentes na Rocinha já funcionavam há mais de dez anos. De acordo com pesquisa realizada por essas entidades, 48% dos comerciantes e pequenos empresários estabelecidos na Rocinha faturavam, por ocasião da realização do levantamento dos dados, entre R\$ 1 mil e R\$ 3 mil por mês.

Outra característica peculiar da atividade comercial em uma comunidade favelada é destacada nessa pesquisa: 97% dos estabelecimentos só aceitavam pagamento à vista. O horário de funcionamento desses negócios traduz outra particularidade: como muitas das atividades são empreendidas pelos próprios moradores – muitas vezes, no pavimento térreo da própria moradia – 88% dos estabelecimentos abrem todos os dias da semana e 37% ficam abertos 12 horas por dia. Dados adicionais obtidos na pesquisa chamam a atenção, ainda, para o caráter informal desses negócios: apenas 37% das empresas são legalizadas,<sup>14</sup> enquanto que 54% dos empresários

---

12 “Favelas invadem obras de contenção” – *O Globo*, 14 de novembro de 1999.

13 “Não existe crise na Rocinha”, 1 de outubro de 1998.

14 Sobre a atividade comercial de caráter informal nas favelas, afirma Sampaio (1988: 133) que “a existência de uma série de ‘pequenos negócios’, que atendem em grande parte o consumo diário dos

locais não contribuem para a Previdência Social. Por sua vez, o acesso a financiamento para a implementação dos negócios é restrito, pelo próprio caráter informal que essa atividade possui, em sua maioria, na Rocinha. Desse modo, para abrir o negócio, 60% dos empreendedores utilizaram recursos de poupança própria, enquanto 16% investiram recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

No ano seguinte, em 1999, uma outra reportagem, dessa vez publicada pela *Folha de São Paulo*,<sup>15</sup> divulgava novas informações sobre o comércio da Rocinha. De acordo com essa matéria, levantamentos realizados pela ACIBRO revelavam que a grande maioria dos empresários na comunidade é do sexo masculino (70,5% do total). A escolaridade desses comerciantes é baixa: 8,6% não têm nenhuma instrução, 52,5% têm primeiro grau incompleto e 13,9% completaram o primeiro grau. Dos entrevistados, 23,6% haviam cursado o segundo grau – total ou parcialmente – e apenas 1,4% havia concluído um curso superior. Os dados levantados pela ACIBRO revelam, ainda, segundo essa reportagem, que “os estabelecimentos comerciais da Rocinha empregam pouco: há (entre os estabelecimentos entrevistados) apenas 604 pessoas empregadas – um índice de 0,7 vaga por estabelecimento” – o que traduziria o caráter familiar da maioria das empresas na favela.

Apesar das características particulares da Rocinha, o processo de estruturação espacial desta favela traduz, no que diz respeito à diversidade de tipologias habitacionais e à presença de uma diversificada atividade comercial e de serviços, o que ocorre em outras favelas cariocas, particularmente as de grande porte.

## Considerações finais

A favela do final do século XX não é mais, como se imaginava no passado, tão somente um “trampolim para a cidade” – o lugar temporário

---

favelados, constitui característica da vida na favela, principalmente naquelas mais consolidadas. Estes negócios são responsáveis por um número considerável de empregos marginais no setor informal. Estudos do setor informal chama a atenção para a multiplicidade de pequenas microempresas que, nas áreas mais pobres das cidades, oferecem bens e serviços muitas vezes mais baratos ou melhor adaptados às realidades socioculturais e às necessidades das populações carentes”.

15 Publicada em 18 de julho.

dos que chegavam à metrópole, na busca de um futuro melhor. Alguns autores (KOWARICK, 1979; VALLADARES, 1983) já chamavam a atenção para o fato de que, para muitos, a favela seria o local permanente de moradia na cidade. Neste sentido, Pasternak Taschner (2003:41) afirma que “agora, já se percebeu que o favelado fica no assentamento por longo tempo e que a favela é parte integrante e mesmo estruturante da cidade brasileira”. As características particulares da dinâmica de estruturação espacial da favela – particularmente daquelas de maior porte – geram uma diferenciação socioespacial, em que, “tal qual em bairros maiores, convivem distintos setores, que abrigam diferentes camadas sociais”, diz essa autora (2003: 40). Por último, Pasternak Taschner considera a presença crescente do narcotráfico na favela, o principal elemento constituinte de um poder paralelo ao do Estado, no qual “os traficantes compram o silêncio da população trabalhadora com benesses e com o medo”, substituindo, assim, “a lei e as regras de convivência social” e “impondo sua lei e as suas normas” (2003: 40).

Embora diversos autores tenham desenvolvido estudos que apontam para o caráter heterogêneo da favela, a visão homogeneizante ainda vigora, tanto entre setores da administração pública, quanto entre alguns estudiosos da cidade, porém, é sobretudo no senso comum que essa visão prevalece. Observa-se essa mesma abordagem reducionista, quando se trata de caracterizar a produção da moradia nesses assentamentos informais: ainda são frequentes as visões que apontam os sistemas de autoajuda e de ajuda mútua como as formas hegemônicas de construção. Desse modo, de acordo com essa perspectiva homogeneizante, a moradia em uma favela seria construída, quase sempre, pela própria família ou com o apoio de parentes e vizinhos, sem qualquer remuneração da mão de obra envolvida nessa empreitada. Ignora-se, assim, o papel desempenhado pelo mercado imobiliário informal existente na favela, no qual moradias podem ser construídas também para locação e venda.

Essa abordagem, portanto, não dá conta da complexa dinâmica da produção da moradia nos assentamentos informais, particularmente nas grandes favelas cariocas – como a Rocinha, o Jacarezinho, a Maré e o Complexo do Alemão – onde se verifica a existência de combinações variadas, envolvendo práticas e agentes distintos. Desse modo, há

quem recorra à contratação de mão de obra para a execução de serviços específicos, enquanto realiza tarefas na obra que não exijam maior qualificação. Há, por outro lado, quem constrói a casa, das fundações à cobertura, solicitando, eventualmente, o apoio de amigos e parentes para a realização de uma etapa da construção, como, por exemplo, “bater a laje no final de semana”. Da mesma forma, existem aqueles que compram a moradia já pronta para, mais adiante, fazer uma reforma ou uma ampliação.

Neste diversificado quadro de produção da moradia, deve ser ressaltado o papel desempenhado pelo mercado imobiliário informal que, embora marcado pela informalidade das relações, guarda, sob vários aspectos, semelhanças com o da cidade dita oficial. Uma das semelhanças que podem ser identificadas está nos fatores determinantes para uma valorização diferenciada da moradia: do mesmo modo que na cidade oficial, o acesso à infraestrutura e a proximidade com as vias por onde circulam os meios de transporte público são fatores que contribuem para que um imóvel seja mais valioso que outro.

Conclui-se, portanto, que a diversidade dos processos de produção da moradia contribui, ao lado de outros fatores, para que se verifique uma diferenciação socioespacial interna nas favelas, sobretudo nas de maior porte, e, também, diferenças entre as várias favelas da cidade do Rio de Janeiro – expressas em formas, temporalidades e processos de estruturação espacial distintos.

## Referências bibliográficas

- BOSCHI, Renato Raul & GOLDSCHMIDT Rose Ingrid (1970). *Populações Faveladas do Estado da Guanabara*. Sociedade Brasileira de Instrução, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Edições Dados.
- KOWARICK, Lúcio (1979). *A Espoliação Urbana*. São Paulo: Paz e Terra.
- LEITÃO, Gerônimo (2004) *Dos barracos de madeira aos prédios de quitinetes: Uma análise do processo de produção da moradia na favela da Rocinha, ao longo de cinquenta anos*. Tese de Doutorado em Geografia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, PPGG.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (1967). A política na favela. *Cadernos Brasileiros*, ano IX, nº 41, p. 35-47, maio/junho.

- MAUTNER, Yvonne; MARICATO, Erminia; PAMPLONA, Telmo; BROSIG, Percival (1980). *O equipamento da casa popular* (Relatório de pesquisa).
- PASTERNAK TASCHNER, Susana (2003). O Brasil e suas Favelas. In: ABRAMO, Pedro (org.). *A Cidade da Informalidade: O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras, p. 13-42.
- PEREIRA, Tatiana Silva (2000). *Imaginário Espacial e Discurso: O caso das favelas cariocas e o noticiário dos jornais*. Dissertação de Mestrado em Geografia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, PPGG.
- PEREIRA DA SILVA, Maria Laís (2003). *Percursos, significados, e permanência das favelas cariocas (1930-1964)*. Tese de Doutorado em Geografia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, PPGG.
- PERLMAN, Janice. E. (1977). *O mito da marginalidade: Favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- REZENDE, Vera Lúcia Ferreira (1995). *Planejamento e Política Fundiária: O caso do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: Universidade de São Paulo, PPGAU.
- SAGMACS (1960). Aspectos Humanos da Favela Carioca. *O Estado de S. Paulo*, 13 e 15 de abril.
- SAMPAIO, Maria Ruth Amaral (1998). Vida na Favela. In: SAMPAIO, Maria Ruth Amaral (org.). *Habitação e Cidade*. São Paulo: FAUUSP, FAPESP, p. 123-146.
- VALLADARES, Licia do Prado (2000). A Gênese da Favela Carioca. A produção anterior às ciências sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 5-34, out.
- \_\_\_\_\_ (1999). Que favelas são essas? *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, ano 2, n. 8, p. 63-68, ago./out.
- \_\_\_\_\_ (org.) (1983). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar.

# Da política da “contenção” à remoção: aspectos jurídicos das favelas cariocas

*Rafael Soares Gonçalves*

O relatório SAGMACS (Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais), objeto deste livro, é ainda hoje uma das maiores referências sobre as favelas da cidade do Rio de Janeiro. Sob a orientação do Pe. Joseph Leuret e direção técnica do sociólogo José Arthur Rios, o relatório foi publicado nos dias 13 e 15 de abril de 1960 no jornal *O Estado de São Paulo* e contou com o trabalho de renomados profissionais, coordenado pelo sociólogo Carlos Alberto Medina e, na parte referente à urbanização do Distrito Federal, teve a participação do arquiteto Hélio Modesto. Este trabalho é reconhecido, no meio acadêmico, como um dos primeiros trabalhos de vulto sobre as favelas cariocas.

Apesar de ter podido se constituir em um instrumento político importante em tempos de transferência da capital e de esvaziamento político da cidade, o relatório ficou mais conhecido pelas suas qualidades científicas e foi, com o tempo, relativamente esquecido, provavelmente por ter sido publicado em um jornal paulista, sem nunca ter tido uma edição em forma de livro, o que dificultou posteriormente o acesso de estudantes e pesquisadores a este rico material. O relatório, no entanto, não poupou críticas às práticas políticas da época e seus principais personagens, acusando, por exemplo, desde as “práticas terroristas” do advogado Margarino Torres, considerado próximo ao Partido Comunista e fundador da pioneira União dos Trabalhadores Favelados na favela do Borel, até o “paternalismo ingênuo” da Cruzada São Sebastião de Dom Hélder Câmara.

A despeito do título – “Aspectos humanos da favela carioca” – um diferencial do relatório foi estudar as favelas em sua pluralidade, fugindo dos clichês habituais, a partir de um exaustivo trabalho de campo. O trabalho relata a diversidade social destes espaços e de suas construções, criticando a pretensa uniformização das favelas, associadas historicamente, em seu conjunto, à pobreza, à ilegalidade e à marginalidade. O material faz uma descrição e uma análise pormenorizada dos diferentes aspectos da vida na favela, sendo imprescindível para o estudo destes espaços e uma fonte importante de dados para aqueles que buscam retrair a história das favelas na década de 1950. Utilizando como fonte principal os dados fornecidos pelo próprio relatório SAGMACS, o presente artigo pretende, primeiramente, revisitar o período histórico de publicação do relatório, sublinhando a importância que os anos 1950 tiveram na expansão do número de favelados e na consolidação definitiva das favelas como o principal problema público da cidade.

Analisaremos, em um segundo momento, os aspectos jurídicos que contribuíram para a consolidação da política que denominamos, a partir do próprio relatório SAGMACS, de “contenção” das favelas. Esta contenção se manifestava não somente pela limitação do crescimento físico, mas também pelo impedimento de todo e qualquer reconhecimento de fato dessas áreas. A tolerância pública às favelas, como veremos, estava condicionada à manutenção dos aspectos provisórios e precários desses espaços. A partir de uma releitura sociopolítica do direito, que busca compreender a economia das relações entre o jurídico e o político (COMMAILLE, 2000: 36), questionaremos as consequências sociais e políticas do processo de uniformização da representação jurídica das favelas. Neste sentido, é importante salientar que o direito não obedece somente a razões internas ao próprio direito, mas, sobretudo, a lógicas políticas. Visões simplistas, negativas e constantes das favelas permitiram uniformizar as políticas públicas para o conjunto das favelas da cidade, sem levar em consideração a complexidade e diversidade das relações sociais e jurídicas internas a cada favela. Embora o relatório não apresente uma rubrica dedicada especificamente ao direito, é possível encontrar vários trechos que abordam, mesmo que indiretamente, os

aspectos jurídicos das favelas cariocas. A partir desses elementos, procuraremos, finalmente, desconstruir certas representações associadas às favelas, demonstrando a complexidade e heterogeneidade dos núcleos favelados do Rio de Janeiro.

## **Políticas urbanas, habitação social e favelas nos anos 1950**

A política de habitação tornou-se um aspecto importante da política trabalhista do período varguista. O debate em torno da habitação popular não se resumia mais às questões sanitárias, mas se tornava condição elementar para a reprodução da força de trabalho e ponto nodal para a legitimação do regime junto às massas urbanas. O acesso à moradia era um elemento central para forjar o trabalhador modelo, fiel ao regime e pilar ideológico do Estado Novo (BONDUKI, 1998: 73). Era preciso, assim, apresentar respostas ao crescente déficit habitacional, de maneira a aumentar a oferta de moradias populares, o que ocorreu, inicialmente, com os investimentos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) na construção de conjuntos habitacionais, a partir de 1933. Embora tenha produzido um número expressivo de moradias, o resultado foi muito aquém da necessidade real da época, sem contar o fato que este sistema excluía a massa de trabalhadores informais.<sup>1</sup>

Além da ausência de uma política eficaz de construção de habitações sociais, as medidas de congelamento dos aluguéis instituídas a partir de 1942, dentro do contexto de exceção da Segunda Guerra Mundial, desestimularam os investimentos no mercado imobiliário, limitando os lançamentos voltados às classes médias e baixas. O controle do aluguel se tornou uma pauta importante para legitimar o regime junto às massas urbanas. Apesar das constantes reformulações desta legislação, o controle rígido sobre os aluguéis perdurou até o golpe militar de 1964, contribuindo, em parte, para o acirramento da crise habitacional no país e no Rio de Janeiro.

1 O Instituto de Aposentadoria e Previdência da Indústria (IAPI) construiu até o dia final do ano de 1950 12.108 moradias, constituindo 38,7% de todas as moradias construídas por este instituto no país (FINEP, 1983: 56).



Estas medidas, aliadas ao novo “bota-abaixo” empreendido pelo prefeito Henrique Dodsworth (1937-1945),<sup>2</sup> contribuíram para um novo ciclo de crescimento das favelas da cidade. A expansão das áreas faveladas levou a uma primeira intervenção pública, empreendida ainda durante o Estado Novo, através do projeto de construção dos parques proletários no início dos anos 1940. Tendo a seu favor as disposições do Código de Obras de 1937, que dispôs sobre a erradicação das favelas sob condição de se oferecerem aos moradores construções de tipo mínimo, este projeto se propôs a reassentar os favelados em áreas próximas de suas moradias. No entanto, ele só transferiu os moradores de três favelas para parques proletários considerados provisórios, que seriam destruídos após a urbanização definitiva das favelas em questão. A urbanização definitiva, contudo, jamais se concretizou e estes parques já eram, por sua vez, considerados novas favelas nos anos 1950, conforme demonstra um dos informantes do relatório SAGMACS (1960: 23), que afirmara que o parque da Gávea era, na verdade, uma “favela oficializada”. Este projeto foi muito criticado pelas primeiras Uniões Pró-melhoramentos das favelas, pioneiras associações de moradores, que identificavam o projeto como uma primeira tentativa, mesmo que camuflada, de expulsão dos favelados das áreas nobres da cidade.

A despeito do projeto pontual dos parques proletários e da condenação oficial às favelas impostas pelas disposições do Código de Obras, as políticas públicas, implementadas em relação às favelas e seus moradores nos anos 1940-1950, não se configuraram em um ataque ostensivo e indiscriminado a estes espaços, nem em um reconhecimento de fato dessas áreas. Consolidou-se a tolerância às favelas com a condição que seus habitantes aceitassem o papel de massa de manobra política. Trata-se, sobretudo, da “política da bica d’água” que condicionou pequenas melhorias em troca de apoio eleitoral, sem jamais traduzir estas intervenções em direitos adquiridos dos beneficiários. O número de favelados, segundo os recenseamentos decenais do IBGE, teve um expressivo aumento no decorrer dos anos 1950, saltando de 169.300

---

<sup>2</sup> Estas intervenções destruíram mais de 2.400 construções, atingindo aproximadamente 18 mil pessoas (AZEVEDO & ANDRADE, 1982: 33-36).

favelados (7,1% da população da cidade) em 1950 para 335 mil favelados em 1960 (10,2% da população do Rio de Janeiro).

Era preciso, no entanto, manobrar com atenção os favelados que se tornavam doravante um elemento importante na legitimação dos governos federal e distrital. O foco político sobre as favelas foi reforçado com os primeiros resultados das eleições à Câmara dos Vereadores de 1947. A vitória esmagadora do Partido Comunista demonstrava sua forte presença nas áreas populares, sobretudo nas favelas. Já era de conhecimento da polícia e vinculado com insistência pelos jornais da cidade que células comunistas estavam invadindo as favelas.<sup>3</sup> A precariedade dos serviços públicos aí existentes e o estigma imposto a estes espaços e seus habitantes faziam das favelas um lugar propício para a propagação de “ideias subversivas”.

Uma série de iniciativas foi introduzida para responder ao problema do déficit habitacional e, sobretudo, à expansão das favelas. Em maio de 1946, o presidente Dutra cria a Fundação da Casa Popular para organizar os esforços em torno da construção de moradias populares, mas, sem uma definição clara dos recursos orçamentários, os resultados desta fundação foram pífios.<sup>4</sup> Inicia-se, também, a prática de se criarem comissões interministeriais no poder executivo federal e municipal, assim como comissões Parlamentares de Inquérito nos poderes legislativos para estudarem o problema da expansão das favelas e propor soluções para erradicá-las. As conclusões destas comissões se resumiram em reproduzir as prerrogativas do Código de Obras de 1937, em propor o aumento da construção de moradias populares através dos IAPs e em tentar bloquear o fluxo migratório em direção ao Rio de Janeiro.

3 “Tivemos denúncia de que os elementos dirigentes do extinto Partido Comunista estão tirando proveito da situação, fomentando a construção de ‘barracos’ para perturbar a ação das autoridades e colocá-las em cheque” (*Jornal Vanguarda*, 13 de dezembro de 1947). “Ainda deverá ser estruturada brevemente outra célula, no morro Macedo Sobrinho (Botafogo), além de existir perspectivas, dado o número de novos membros recrutados, de o CD subdividir alguns organismos de bairro que muito cresceram durante a Campanha Eleitoral. No momento sob nossa jurisdição, existem 19 células. Saudações comunistas. Consolidamos a vitória forjando um partido de massas! Brinquemos com o povo o carnaval da paz de 1947” (João Alves Saldanha, secretário político. Documento do Partido Comunista, Arquivo do Estado do Rio de Janeiro, fundo DPS, notação 11).

4 Até o término de 1960, só foram construídas 16.964 moradias, das quais 3.993 (24%) na cidade do Rio de Janeiro (AZEVEDO & ANDRADE, 1982: 33-36).

Toda e qualquer solução voltada para a remoção maciça da população favelada geraria ainda mais descontentamento da população, tornando ainda mais permeável as favelas à influência comunista. Era preciso conquistar estes espaços, tolerando-os sem consolidá-los no tecido urbano. A iniciativa institucional mais importante desta época foi a articulação política entre a prefeitura e a Igreja Católica, que permitiu a criação, em 1947, da Fundação Leão XIII. Os principais objetivos dessa fundação eram educação, saúde e habitação (FUNDAÇÃO LEÃO XIII, 1955: 7). A sua atuação foi muito marcante nas favelas da cidade durante décadas, influenciando os movimentos associativos, através da formação de várias Associações de Moradores e Comissões de Luz (responsáveis pela distribuição de energia elétrica em algumas favelas) e do estímulo aos mutirões para garantir certas melhorias nas favelas. Como afirmara o próprio relatório SAGMACS (1960: 28), o lema que norteava a atuação da Fundação Leão XIII era: “é preciso subir os morros ante que os comunistas desçam”.

Outra parceria importante entre os poderes públicos e a Igreja foi a criação, em 1955, da Cruzada São Sebastião pelo carismático bispo auxiliar do Rio de Janeiro, Dom Hélder Câmara. A cidade vivia uma forte efervescência política, com as manifestações populares contra os processos de reintegração de posse dos terrenos ocupados por favelas, o que fez reacender o medo em torno da pretensa ameaça comunista na cidade.<sup>5</sup> A Cruzada São Sebastião se constituiu como uma entidade privada com subsídios governamentais, e encarregada de oferecer soluções humanas e cristãs para o problema das favelas. O seu objetivo principal era erradicar o conjunto de favelas da cidade até os festejos do quarto centenário da cidade, em 20 de janeiro de 1967 (CRUZADA SÃO SEBASTIÃO, 1955: 1).

Além de implementar várias intervenções urbanísticas em algumas favelas da cidade, a Cruzada São Sebastião procurou se revestir do papel protagonista no movimento associativo, assumindo, parcialmente, o papel das associações de moradores. No entanto, sem sombras de

---

<sup>5</sup> “O Morro do Borel é, hoje, um barril de pólvora. A menor fagulha explode. E a fagulha são os comunistas” (jornal *Tribuna da Imprensa*, 4 de março de 1955).

dúvidas, a intervenção mais conhecida da Cruzada São Sebastião foi a construção, em pleno Leblon, de um conjunto de prédios que recebeu parte dos moradores oriundos da favela da Praia do Pinto.<sup>6</sup> O protagonismo da Cruzada no problema habitacional do Rio de Janeiro se esvaneceu com a transferência de Dom Hélder Câmara para a diocese de Olinda, em 1964. As mudanças da política habitacional instauradas, a partir de 1962, pelo governador Carlos Lacerda e, consolidadas, posteriormente, pelo regime militar não contemplavam os ideais sociais de Dom Hélder Câmara de reassentar os pobres próximos de suas favelas de origem.

Apesar da ausência, durante os anos 1950, de políticas de remoção em massa de favelados, à imagem daquelas dos anos 1960-1970, os favelados não estiveram naquela década imunes a despejos e remoções, conforme descreve o relatório SAGMACS (1960: 18):

Ambas [favelas Parada de Lucas e Rádio Nacional] têm recebido favelados desalojados das favelas de Saca Maré, Praia da Moreninha, Morro da Rádio Nacional, favela João Cândido, Circular e Brás de Pina e do Morro de Santo Antônio, todas em áreas que estão sofrendo aterro ou demolição.

Como afirma o relatório, as intervenções públicas nestas favelas não tinham, *a priori*, o objetivo específico de remover os favelados, mas de empreender melhorias urbanísticas na cidade. Os favelados também tiveram de lutar contra despejos que foram mais frequentes nas favelas situadas em áreas de propriedade privada.<sup>7</sup> O caso mais emblemático dessa política foi o arrasamento do morro de Santo Antônio em 1954, dentro do contexto de remodelação urbana do centro da cidade que deu origem ao aterro do Flamengo e a um novo centro financeiro da capital. Apesar da remoção de milhares de pessoas, a favela de Santo Antônio,

6 A Cruzada construiu também no morro Azul um pequeno conjunto habitacional com 46 unidades. Sobre a sua atuação, ver a dissertação de mestrado de Slob (2002), e sobre os conflitos de coabitação experimentados pelos moradores do emblemático conjunto construído pela Cruzada São Sebastião no bairro do Leblon, ver a etnografia de Simões (2010).

7 Conforme demonstra o chefe do Serviço de Extinção de Favelas (SEF) José Henrique da Silva Queiroz (jornal *Diário de Notícias*, de 6 de outubro de 1955), o despejo em morros pertencentes aos entes públicos era mais complicado, já que deveria se aplicar as prerrogativas do Código de Obras, exigindo da parte dos poderes públicos a construção de moradias populares.

conforme analisou Amoroso (2006) em sua tese de mestrado, a partir do acervo fotográfico do antigo jornal *Correio da Manhã*, “não saiu na foto”, ou seja, o desmante foi tratado pela mídia como uma intervenção pública de melhoria urbanística da cidade, sem mencionar que ali viviam milhares de pessoas. No entanto, os impactos sociais e políticos da remoção dessa favela foram notórios. Gomes (1980: 33) afirma, por exemplo, que um dos critérios para poder obter uma permissão da Associação de moradores do Borel para construir uma nova moradia nesta favela, na segunda metade dos anos 1950, era ser originário do morro de Santo Antônio.<sup>8</sup>

A despeito da ausência de medidas voltadas para a erradicação em massa das favelas, durante a década de 1950, começava a se forjar a proposta de uma política de remoção, estimulada, especialmente, pela onda de ações judiciais de reintegração de posse de certas favelas da cidade. As dimensões do “problema favela” e seu protagonismo já pronunciado nas arenas políticas alcançavam, então, o seu auge (GONÇALVES, SIMÕES & FREIRE, 2010). A habitação popular tornou-se um problema público (GUSFIELD, 1981) e as favelas, o seu aspecto mais visível. Os proprietários dos terrenos, muitas vezes grileiros, denominados à época de “tubarões das favelas”, estimulavam o crescimento dos barracos, através da exploração da população que ali vivia com a cobrança de aluguéis ou a comercialização dos imóveis. Diante dos impactos sociais de uma possível reintegração de posse de uma área habitada por centenas ou mesmo milhares de pessoas, o poder judiciário exigia uma reposta da prefeitura que frequentemente, pela pressão popular, desapropriava o bem em litígio, congelando temporariamente o conflito. No entanto, a recorrente ausência de pagamento das indenizações por parte da prefeitura fez com que alguns processos se arrastassem por anos, e mesmo décadas, sem alcançar uma solução definitiva.

Este “teatro processual” (GONÇALVES, 2010: 139) colocou em evidência o status sociojurídico das favelas. Estes inúmeros processos de reintegração de posse não produziram uma resposta definitiva ao

---

<sup>8</sup> Ainda existe um beco no morro do Borel que se chama Santo Antônio por ser o local onde alguns moradores oriundos da favela homônima se instalaram.

problema, postergando ao máximo toda e qualquer decisão definitiva. O chefe de polícia do Distrito Federal nos anos 1954-/1955, coronel Menezes Cortes, afirmou que, apesar de concordar que os mandatos judiciais deveriam ser cumpridos, a sua aplicação no Rio de Janeiro poderia produzir uma verdadeira convulsão social com consequências imprevisíveis (CORTES, 1959: 23). O arcabouço jurídico carecia de instrumentos legais capazes de dar uma resposta convincente aos desafios sociais que a expansão das favelas suscitava. A mais importante resposta jurídica ao problema da proliferação de ações de despejo nas favelas nesta época foi a promulgação da Lei Federal nº 2.875, de 19 de setembro de 1956, conhecida como lei das favelas, que, além de proibir durante dois anos todo e qualquer despejo nas favelas, assegurou aos favelados o direito de ficarem em suas casas, condicionando a remoção de suas moradias à construção de casas populares. Tratava-se, como bem explicitou o jornal *Imprensa Popular* do dia 4 de janeiro de 1956, de uma “medida legal que estabeleça uma trégua nos conflitos”. Tais preceitos reproduziram no corpo da lei a política pública de tolerância precária das favelas, concedendo “ao favelado um direito de ocupação, a título precário” (MEUREN, 1959: 466). Embora protegesse aparentemente os favelados, esta lei ratificou os elementos jurídicos que legitimaram a política de remoção dos anos 1960-1970 no Rio de Janeiro.

### **A construção jurídica das favelas**

Em um trabalho anterior (GONÇALVES, 2010), analisamos o longo processo, acumulativo e conflitivo, de construção histórica da favela como um objeto jurídico. Um ato de identificação, como analisa Strauss, requer que a coisa referida seja colocada dentro de uma categoria e que o ato de nomear forneça uma diretriz para a ação (STRAUSS, 1999: 38-41). A identificação das favelas à ilegalidade reforçou a insegurança da posse dos moradores, dificultou reivindicações sociais pautadas no acesso a direitos e impediu historicamente a instalação de serviços públicos dentro dessas áreas. As favelas não existiam para o planejamento e a gestão da cidade e, mesmo toleradas, tinham de manter um aspecto precário, estando condenadas a serem mais cedo ou mais tarde erradicadas.

A década de 1950 é um momento crucial para se compreender este processo, quando se consolidou, segundo Stephen Conn, o status *sui generis* da favela (CONN, 1968). O fato de a lei não ser plenamente aplicada não se convertia em um reconhecimento de fato das favelas. Como constata Carbonnier (1971: 101), “a lei inaplicada não é menos disponível às conveniências do público, é esta disponibilidade sua utilidade essencial. Para esta espécie de leis, a aplicabilidade importa mais que a sua aplicação; aquela é por si só efetividade”. Tratava-se, assim, de uma manobra jurídica complexa que mantinha e reforçava a legitimidade simbólica da norma, permitindo paradoxalmente a sua aplicação arbitrária como uma espécie de favor dentro da lógica clientelista da época, conforme relata a reportagem do jornal *Diário do Povo*, de 17 de julho de 1951, sobre a aplicação do Código de Obras:

(...) as autoridades municipais resolveram permitir que os favelados realizem, nos barracos já existentes, melhoramentos, reparos, consertos etc., contanto que isso não implique em aumento de barracos. Isso significa que as autoridades municipais resolveram humanizar a lei, adaptando-a à realidade presente, visto que a orientação do Governo do Presidente Getúlio Vargas é de amparo e proteção aos trabalhadores. É preciso que os favelados, todavia, não cometam abusos. Colaborem com o Governo, aceitando a sua orientação humana e cristã, não se excedendo como realmente estão fazendo muitos residentes em várias favelas. Obtêm licença para reparos e fazem outra casa ao lado da já existente. Além de abrir péssimo precedente, as autoridades são obrigadas a cometer violências, pondo abaixo tais construções feitas à margem da lei. É preciso compreensão e colaboração mútua. Os favelados precisam corresponder com a maior boa vontade à orientação do Governo, em benefício do mesmo.

Para isso, a prefeitura exercia um seletivo controle sobre a construção de casas de alvenaria nas favelas,<sup>9</sup> sobretudo nas áreas mais nobres da

9 “Uma comissão de moradores da Favela do Jacarezinho entregou ao vereador Geraldo Moreira um abaixo-assinado firmado por centenas de favelados e dirigido ao prefeito Negrão de Lima. Nesse documento reivindicam ao governador da cidade licença para que possam construir casas de alvenaria do tipo popular e dentro das possibilidades de cada um, melhorando assim as suas atuais

cidade, conforme demonstra os dados do censo do Instituto de Pesquisas de Mercado (IPEME, 1957): as favelas mais centrais tinham uma aparência muito mais precária – somente 0,7% das construções era em alvenaria – do que aquelas situadas nos bairros do subúrbio, onde 48,9% das construções já eram em material mais consistente. A prefeitura exigia dos moradores de casas de alvenaria, segundo o relatório SAGMACS (1960: 24), uma declaração isentando a municipalidade de toda e qualquer responsabilidade em caso de demolição de suas casas. Essa política de “contenção das favelas” foi, aliás, duramente criticada pelo relatório SAGMACS (1960: 23):

Ainda quando a proibição de melhoria é francamente burlada ou não existe, há um motivo psicológico que faz o favelado hesitar na transformação do barraco em moradia mais condigna. Existe sempre o receio de que o dono do terreno o expulse e ponha abaixo o trabalho de anos e o fruto de suas economias. Como a maioria das favelas se instala em terrenos de propriedade incerta ou litigiosa, esse receio tem muita razão de ser. Mesmo os que economizam, que têm seu pé de meia, hesitam em aplicar o dinheiro na construção de uma casa melhor. Fariam isso, entretanto, sem hesitação, se tivessem certeza de que as autoridades não se oporiam à construção. (...) o crescimento das favelas, a pressão demográfica sobre o terreno e a capacidade dos barracos são processos irreversíveis e, na atual política de ‘contenção’ da favela, a medida só tende a diminuir os padrões já baixos de habitação, a intensificar a promiscuidade, o contágio, a imoralidade.

Estas medidas procuravam “conter” o crescimento das favelas, mantendo-as em um estado precário e são, em parte, a reprodução das políticas higienistas do início do século XX, que procuravam manter a precariedade dos cortiços para forçar a expulsão das populações que ali viviam. É conhecida a crítica do engenheiro Backheuser ao pedido do Dr. Oswaldo Cruz de relativizar as medidas do decreto n°

---

condições de moradia. Impedidos de construir um lar dentro das exigências do conforto e higiene, os moradores dirigiram-se ao Sr. Negrão de Lima solicitando a revogação das absurdas disposições nesse sentido”. *Jornal Imprensa Popular*, de 8 de maio de 1956.



391, de 1903, que proibia qualquer conserto nos cortiços, ordenando “pequenos consertos de saneamento”. Segundo o autor, as medidas do decreto supracitado eram benéficas, “pois em pouco tempo todos elles [cortiços] teriam ruído”. (BACKHEUSER, 1906: 107). Assim como em relação aos cortiços, a política de contenção das favelas buscou manter a precariedade física das favelas e negou qualquer tipo de interpretação jurídica que reconhecesse estes espaços no seio da *polis*. A lógica de manobrar arbitrariamente a aplicação da lei foi uma constante na consolidação da legislação urbanística referente à moradia popular na cidade do Rio de Janeiro.

O controle sobre as reformas e novas construções nas favelas, conforme o relatório SAGMACS (op. cit.: 24), foi exercido por diversos órgãos da prefeitura, como a própria Fundação Leão XIII:

A Fundação passou a exercer severa vigilância sobre a favela. Ainda ouvimos de uma funcionária da fundação que os favelados estavam perfeitamente controlados e a favela (no caso o Cantagalo) “inteiramente congelada”. Manda destruir qualquer melhoramento no barraco e deitar por terra todo barraco novo construído sem sua licença.<sup>10</sup>

O fato de as favelas serem consideradas ilegais justificou a ausência de serviços públicos nas favelas. No entanto, a lógica da tolerância precária se manifestou também em artifícios que permitiram o acesso precário dessa população a certos serviços, como eletricidade ou água. Isso se manifestou pelas bicas d’águas, que proliferavam nas favelas às vésperas das eleições, e pelas licenças concedidas para os moradores, diretamente ou através de comissões de luz, explorarem relógios de luz nas favelas. Estes serviços eram caros e de péssima qualidade, conforme demonstra mais uma vez o relatório SAGMACS (op. cit.: 22):

Na barreira, quatro indivíduos monopolizam a distribuição de luz. Só uma rua permanece iluminada durante a noite. Todos os meses, o

---

10 Além das falhas na fiscalização das favelas, muitas autorizações foram concedidas dentro da lógica clientelista (SAGMACS, 1960: 24): “Autorizações nos peitos pelos cabos eleitorais dos vereadores para construção nas favelas”.

encarregado vem ao barraco, faz a leitura do relógio, anota e, depois, faz a cobrança. O morador, além de pagar a sua quota de luz, paga mais Cr\$ 2,00 para custear a iluminação da rua.

Além da proibição de melhoria dos barracos, a municipalidade procurou reforçar a pretensa ilegalidade das questões fundiárias e imobiliárias dentro das favelas. Como já afirmamos anteriormente, o controle dos aluguéis, iniciado por Vargas, estimulou os locatários a celebrar um contrato de aluguel que os protegia de aumentos abusivos e de despejos arbitrários. Tanto os proprietários de terrenos quanto os locatários usaram dos benefícios dessa legislação nos casos de conflitos judiciais. Como analisa Silva, quando a situação jurídica e política era desfavorável aos favelados no contexto dos conflitos fundiários da década de 1950, estes procuravam estabelecer relações jurídicas com os proprietários, pagando-lhes uma soma a título de aluguel, o que conferia certo estatuto jurídico à sua moradia, dificultando, assim, o despejo (SILVA, 2005: 121). Muitos proprietários, por sua vez, permitiam a ocupação de suas terras, conforme comprovou o chefe do Serviço de Extinção de Favelas (SEF), José Henrique da Silva Queiroz, que declarou ao jornal *Diário de Notícias*, do dia 6 de outubro de 1955, que muitos proprietários dificultam o trabalho da prefeitura no controle da expansão das favelas, já que lhes interessa a proliferação dessas áreas, pois cobram aluguéis dos barracos.

Um áspero debate jurídico se constituiu sobre a legalidade de se cobrar aluguéis das barracas de favelas. Apesar das dificuldades impostas pela Lei das Favelas de 1956, que proibiu todo e qualquer despejo, inclusive por falta de pagamentos de aluguéis, nas favelas cariocas, o poder judiciário frequentemente aplicava os princípios da legislação do inquilinato para os barracos situados nas favelas,<sup>11</sup> como demonstra o acórdão unificado da 1ª Câmara Cível do Tribunal do Distrito Federal, de 7 de dezembro de 1953 (apud ESPÍNOLA FILHO, 1957: 1051):

---

11 "A aplicação da legislação do inquilinato à locação de barracões, ou casebres, que, situados nos morros da cidade, servem de habitações a favelados, tem sido feita, constantemente, por arestos nos tribunais, inclusive na 8ª Câmara cível, quando dela participávamos" (ESPÍNOLA FILHO, 1957: 40).

Considerando que a ação de despejo foi proposta pela autora na qualidade de moradora no barracão n° 338 do morro de santo Antônio contra locatários de cômodos do mesmo barracão; que a lei n° 1.300 se refere à locação de prédio urbano, (art. 1°); que a expressão prédio tem o sentido jurídico com o qual é empregado no Código civil, sentido que é o que tem no vernáculo; que não importa se trate de construção mais ou menos leve, pobre, modesta ou desmontável, aplica-se, sempre, se é urbano o imóvel, a lei n 1.300; a habitação do pobre, por modesta que seja, merece a proteção da lei (...)

Apesar do reconhecimento do poder judiciário das relações de inquilinato nas favelas, as autoridades municipais procuraram sistematicamente reforçar a ilegalidade dessa realidade dentro da lógica da política de “contenção” das favelas, como comprova a circular do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA),<sup>12</sup> publicado em 25 de junho de 1959:

Visando a coibir a especulação e o abuso que se efetivam contra a população pobre desta cidade, residente em nossas favelas, esclarece a SERFHA que não é permitida a cobrança de alugueres de barracos, devendo ser suspenso todo e qualquer pagamento que venha sendo feito a qualquer título a exploradores que financiam ou promovem a construção dessas habitações, sem a devida licença dos órgãos competentes. O Poder Público não está obrigado a reconhecer qualquer direito que decorra de uma construção clandestina e que se efetiva contra as leis que regulam o assunto. Por outro lado, o SERFHA informa que está à disposição das vítimas desses exploradores, através do seu serviço de assistência Judiciária e Auxílios para prestar a assistência que se fizer necessária em defesa de seus direitos, no Posto de Atendimento, sito à Avenida Antônio Carlos (aterro), diariamente, das 8h às 17h.<sup>13</sup>

Esta circular estimulou muitos favelados a pararem de pagar os aluguéis, o que aumentou ainda mais as tensões sociais em torno dos

---

12 José Arthur Rios tornou-se diretor do SERFHA no mesmo ano de publicação do relatório, 1960.

13 Citado pelo jornal *Diário Carioca*, de 26 de junho de 1959.

conflitos fundiários.<sup>14</sup> Dando continuidade a proibição da cobrança de aluguéis, a prefeitura promulgou o decreto n° 374, de 24 de fevereiro de 1961, que condenou toda transferência imobiliária, tendo como objeto barracos. O discurso que justificou a promulgação do decreto era a proteção da população favelada, conforme demonstra as considerações iniciais do decreto abaixo:

É necessário coibir a especulação que se pratica contra a população desprotegida residente nas favelas deste Estado. Cobram-se taxas às vezes elevadas, pela ocupação de terrenos de propriedade duvidosa, e aluguéis, descabidos pelo uso de barracos e outras construções clandestinas. A lei federal n° 2.875, de 19 de setembro de 1956, assegurou a permanência dos moradores de favelas nas respectivas habitações. Por outro lado, é evidente que o Poder Público não está obrigado a reconhecer qualquer direito decorrente de construções clandestinas.

O decreto em tela declarou ilegal a cobrança de aluguel e toda e qualquer transferência imobiliária dentro da favela, reforçando ainda mais o status ilegal das construções nas favelas:

Art. 1º – É proibida a cobrança de aluguéis com taxas de ocupação, sob qualquer forma, de barracões em favelas, ficando os moradores desobrigados de efetuar os pagamentos que por ventura venham sendo feitos, a qualquer título, a supostos proprietários.(...)

Art. 4º — Não serão reconhecidos como válidas, para nenhum efeito, qualquer alienação, trocas e outros atos que tenham como objeto barracos de favelas.

O fato de identificar o conjunto das favelas como espaços ilegais, a despeito das diversas realidades jurídicas existentes nas favelas, justificou, como vimos, a ausência de serviços públicos nestes espaços, consolidou relações clientelistas e legitimou, enfim, a política de remoção das décadas de 1960 e 1970. A pretensa ilegalidade inerente às favelas

---

14 "Levando até as últimas consequências as suas atividades criminosas cerca de cem proprietários de barracos rebelaram-se contra a portaria do SERFHA, e entraram com ação de despejo contra seus inquilinos que desejaram valer-se da lei. Assim, nas diversas varas cíveis são processadas, atualmente, 79 ações de despejo contra favelados" (*Diário de Notícias*, 8 de agosto de 1958).

impôs uma série de representações destes espaços que não condizem, como veremos, com a realidade.

## **Favela ou favelas?**

Podemos compreender as diferentes representações impostas às favelas, das quais os aspectos jurídicos tiveram um papel central, no contexto de uma reflexão sobre a espacialidade das relações sociais. Como sublinha Carlos (2007: 11), a cidade é um constructo histórico-social e não se pode separar a produção social da cidade da produção do pensamento sobre a cidade. A partir do pensamento lefebvriano, Martin (2006) afirma que o espaço produzido serve de instrumento tanto ao pensamento como à ação. Ele é ao mesmo tempo instrumento de produção, instrumento de controle e de dominação. Neste contexto, é assim necessário criticar as representações associadas aos espaços favelados que naturalizaram na cidade do Rio de Janeiro profundas desigualdades socioespaciais.

Como já observamos, o direito teve um papel central na consolidação das representações sociais da favela. A favela condicionaria, segundo a crítica de Valladares (2002: 214), o comportamento dos seus habitantes em uma reativação do postulado higienista ou ecologista da determinação do comportamento humano, através do meio físico. Ora, a cidade e sua multiplicidade de espaços não podem ser compreendidas como um simples arcabouço físico. É preciso inserir estas representações no processo de produção do espaço urbano, evitando a naturalização da cidade sem levar em consideração as relações socioespaciais que definem e constituem estes espaços.

O Código de Obras de 1937, como vimos, teve um papel importante na definição de um conceito de favela. O seu artigo 349 estabeleceu que estes espaços são conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições do próprio decreto. Muito além do conceito do que seria uma favela, este artigo deu uma direção às políticas públicas em relação às favelas, afirmando que a formação das favelas “não será absolutamente permitida”. As favelas e seus moradores se integraram ao espaço urbano dentro desse quadro que lhes privava do

direito à cidade. Este processo, concomitante, de homogeneização e segregação das favelas em relação ao resto da cidade, se reproduziu também nos recenseamentos, como o de 1950, descrito pelo relatório SAGMACS (1960: 7):

Assim para o censo, a favela é todo agrupamento predial ou residencial formado por unidades de número geralmente superior a 50, em que predominam casebres ou barracões de aspecto rústico típico, constituído com os mais diversos materiais, destituídos, em sua maioria, de melhoramentos públicos, tais como: rede sanitária, luz, água encanada e telefone, e que se instalam em terrenos de terceiros ou de propriedade desconhecida, em área não urbanizada.

Se o conceito formulado pelo recenseamento tenta se adequar à realidade fática das favelas, o esforço de generalização negligencia a complexidade dos espaços favelados. A partir das informações expostas pelo relatório SAGMACS é possível formular uma crítica às representações vinculadas às favelas que exerceram um papel ideológico importante de naturalização destas como espaços pobres, marginais e ilegais.

### **A ilegalidade do solo: invasores da propriedade alheia?**

O fato de identificar as favelas como invasões marca estes espaços e seus moradores de um vício original que os acompanha, mesmo após a consolidação desses espaços.<sup>15</sup> Apesar da reflexão jurídica nas últimas décadas no Brasil ter procurado consubstanciar uma eficácia social ao princípio constitucional da função social da propriedade, a visão patrimonialista do direito brasileiro, em prol de uma defesa incontestada da propriedade privada, ainda é dominante e dificulta aos favelados assegurarem seus direitos.<sup>16</sup>

Neste contexto, duas remarcas merecem ser levantadas: de um lado, muitas outras áreas da cidade são oriundas de ocupações de terrenos

<sup>15</sup> Observa-se que os movimentos sociais de luta pela moradia procuraram, inclusive, substituir o termo invasão por ocupação, identificando, assim, este ato de maneira positiva como um mecanismo de luta pelo direito à moradia.

<sup>16</sup> As inúmeras dificuldades para se conseguir uma sentença declaratória de usucapião refletem esta questão.

de propriedade desconhecida, mas o “grau de ilegalidade” depende das condições sociais dos moradores. Condomínios de luxo em áreas públicas e/ou de proteção ambiental não sofrem geralmente as mesmas críticas direcionadas às favelas e seus moradores. De outro, muitas favelas não se originaram necessariamente de ocupações de terrenos. Em vários casos, a ocupação foi consentida e mesmo estimulada, conforme descreve o relatório SAGMACS (1960: 18):

Todas as casas e barracos, com poucas exceções, pertencem aos próprios moradores. A Vila do Vintém formou-se, em 1945, quando se autorizou a construção de barracos em qualquer terreno da União, para fins de simples residência. O local era campo de treinamento de tropas do exército. O comando dessa tropa procurou dar certa orientação à construção dos barracos. Mandou dividir o terreno em lotes e estabelecer um alinhamento dentro do qual deviam ser construídos os casebres.

Além das autorizações dos poderes públicos, muitas favelas são oriundas de práticas imobiliárias. No início do século, vários proprietários de cortiços transferiram suas atividades para os morros, estimulando a expansão das primeiras favelas. À época da redação do relatório SAGMACS, era notória a falta de eficácia da lei de loteamentos;<sup>17</sup> muitas favelas surgiram justamente a partir de loteamentos, onde os lotes foram totalmente comercializados e nunca aprovados pela prefeitura.

A favela (da Rádio Nacional) surgiu de uma vasta área loteada em 1928, pela companhia Territorial do Rio de Janeiro. O loteamento, iniciado há cerca de trinta anos, invadiu terrenos da Rádio Nacional, daí inúmeras questões que impedem a legalização das propriedades dos promitentes compradores. A princípio a companhia permitiu construção de barracos, mas a infiltração progressiva de grupos

---

17 O decreto-lei nº 58 de 1937 e o seu decreto regulamentador 3.079 de 1938 não estipularam parâmetros urbanísticos específicos para os novos loteamentos. Se a municipalidade não se manifestasse ao término de 90 dias sobre o plano de ocupação do solo do loteamento, os loteadores poderiam comercializar os lotes. Muitos compradores de baixa renda pagaram o financiamento de seus lotes, mas no momento de registrar no cartório de imóveis não conseguiam registrar a promessa de compra e venda, pois o loteamento nunca fora registrado.

heterogêneos, na área de litígio, tornou vã essa proibição e foi aos poucos transformando a vasta área em favela. Os favelados passaram a pressionar certos políticos e, há quatro anos, obtiveram água e luz. Passaram, então, a repelir a denominação de favela, considerando-a depreciativa.

## **Favelados, párias urbanos?**

A ilegalidade do invasor-favelado perdura-se, dentro das representações negativas associadas às favelas, pela imagem que morador de favela não paga imposto, o que o excluía dos benefícios sociais garantidos aos demais cidadãos da urbe, conforme descreve o relatório da Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), responsável pelas operações de remoções de favelas na cidade do Rio de Janeiro (CHISAM, 1969: 13):

Os aglomerados de favelas construídos de forma irregular, ilegal e anormal ao panorama urbano em que se situam, não integram o complexo habitacional normal da cidade, pois, não participando de tributos, taxas e demais encargos inerentes às propriedades legalmente constituídas, não deveriam fazer jus aos benefícios públicos advindos daqueles encargos.

O próprio relatório SAGMACS (op. cit: 22) sublinha que “muitos favelados declaram ser sua principal razão de moradia as facilidades e a isenção de impostos”. O fato de os favelados não arcarem com todos os custos de uma moradia formal (sem contar os custos próprios da informalidade!), como o pagamento de IPTU ou das taxas de certos serviços coletivos (água e luz, por exemplo), permitiu que eles pudessem ter acesso à moradia em áreas muitas vezes centrais. No entanto, é necessário ressaltar que esta realidade contribuiu também na manutenção do valor da mão de obra em padrões extremamente baixos na cidade. Muitas favelas surgiram, assim, como espécies de vilas operárias e tiveram um papel importante na reprodução do capital tanto industrial como imobiliário. O relatório do Instituto de Desenvolvimento da Guanabara (IDEG) (1968: 29) defendeu a manutenção, em plena política



de remoção, de favelas em algumas áreas industriais da cidade, já que estes espaços se configurariam como uma reserva importante de mão de obra barata para os ciclos esporádicos de variação da produção em certos setores industriais.

No entanto, generalizar a noção que favelado não paga imposto não corresponde à realidade. Além de pagar todos os demais impostos, muitos favelados procuraram meios de pagar o IPTU como forma de garantir uma maior segurança jurídica da moradia contra possíveis remoções e despejos. O fato de obter um carnê do IPTU, mesmo sem um título devidamente registrado em cartório, se configuraria como um reconhecimento de fato da prefeitura, como foi o caso dos moradores de Vila Vintém (SAGMACS, op. cit.: 18):

(...) Por outro lado, conseguiram os favelados que a Câmara dos Vereadores votasse lei autorizando a prefeitura a coletar impostos dos moradores. Muitos comerciantes já pagaram alvarás de licença. Fazem-no de bom grado, porque vêem nisso um reconhecimento implícito, pelas autoridades municipais, do seu direito à ocupação do terreno. Nos alvarás, o local é denominado Vila do Vintém.

Outro aspecto importante foi o combate por parte dos poderes públicos, como já analisamos anteriormente, do reconhecimento jurídico de relações mercantis na favela. Estes procuraram negar qualquer forma de reconhecimento das realidades jurídicas existentes em relação ao comércio e ao mercado imobiliário. Tais atividades econômicas foram sistematicamente consideradas clandestinas e ilegais. No entanto, dentro das práticas clientelistas da época, muitas dessas atividades eram controladas por aqueles que deveriam justamente combatê-las (SAGMACS, op. cit.: 24):

As transações são à vista e em dinheiro. O comprador dá um recibo, alguns com estampilha e testemunhas. Nas favelas controladas, a guarda passa um visto e cobra uma comissão. Quando não há recibo, o comprador e o vendedor combinam de passar o imóvel sem deixar o bem vazio, pois pode ser derrubado ou entregue a terceiros pela entidade que controla a favela ou ocupado por terceiros.

## A favela como espaço por excelência da miséria urbana

A favela foi historicamente relacionada como o principal *locus* de pobreza na cidade, sendo considerado um espaço socialmente homogêneo e perigoso. Ora, se a aparência atual das favelas revela um importante dinamismo econômico, com suas construções em alvenaria de vários andares e seu comércio diverso e abundante, essa realidade não se manifestou de maneira mais rápida no decorrer do século XX, devido, em parte, à política de contenção das favelas que procurou manter a precariedade e a provisoriedade destes espaços. Na descrição da favela da Rocinha, o relatório SAGMACS já revelava o grau de integração dos favelados à economia da cidade e a vitalidade econômica desta favela (SAGMACS, op. cit.: 20):

Possui cerca de 30.000 habitantes e a grande maioria de sua população é constituída de trabalhadores, operários de construção civil, industriários, funcionários da prefeitura e biscateiros. As casas que se situam ao longo da Estrada da Gávea são, na sua maioria, de alvenaria. Algumas são de prédios de dois andares, bem conservados. (...) A Rocinha possui várias birosacas, uma de propriedade particular, que tem contrato com a COFAP para o abastecimento de gêneros alimentícios, um açougue, uma padaria, duas farmácias e um armazém.

Nem todas as favelas mostravam o mesmo dinamismo econômico da Rocinha. No entanto, a visão das favelas como antros miseráveis e decadentes da cidade não condiz com a realidade histórica de expansão desses núcleos na cidade. O relatório SAGMACS (op. cit.: 23) afirma, por exemplo, que “no parque da Gávea, a casa de T. é quase a de um bairro de classe média”. Enfim, a ideia de que as favelas são lugares miseráveis, espaços provisórios de mobilidade social, onde migrantes podem adentrar a cidade visando, posteriormente, à compra de um lote no subúrbio não corresponde à realidade das favelas na cidade. A flexibilidade da construção nestes espaços permitiu a integração de diversas gerações através do crescimento das casas através de novas lajes e cômodos. Como mostra o relatório SAGMACS (op. cit.: 24): “Assim, de uma forma ou de outra, os favelados vão burlando a política

de 'contenção', ampliando os barracos, construindo novos, aumentando a favela". Enfim, apesar de algumas tentativas de remoção das favelas, estas rapidamente marcaram o espaço urbano da cidade, sendo um elemento central na história da cidade do Rio de Janeiro.

### **À guisa de conclusão: a contribuição do relatório SAGMACS ao estudo das favelas cariocas**

Este artigo procurou responder a dois objetivos principais: de um lado, reconstruir a política de "contenção" das favelas no contexto nos anos 1950. Abordamos, inicialmente, o período histórico das políticas públicas nesta década. Analisamos, posteriormente, como o processo de construção da favela como objeto jurídico teve um papel fundamental na consolidação da política de contenção, assim como na legitimação da política de remoção das décadas seguintes. Procuramos, finalmente, desconstruir certas representações sociais que marcaram (e marcam ainda) as favelas e seus habitantes. O presente artigo, de outro lado, procurou valorizar a importância que o relatório SAGMACS teve nos estudos sobre as favelas cariocas, sendo a fonte principal deste artigo. Outras fontes documentais históricas e bibliográficas foram utilizadas para ressaltar, valorizar e ratificar as informações obtidas, através do supracitado relatório.

Além do estudo pormenorizado das favelas da época, que abriu caminho para uma série de importantes trabalhos acadêmicos nos anos 1960, o relatório trouxe reflexões importantes sobre políticas públicas de urbanização das favelas. Se estas ideias já eram exceção na época de redação do relatório, a política de remoção dos anos 1960-1970 silenciou toda e qualquer reflexão sobre a implementação de melhorias nesses espaços (SAGMACS, op. cit.: 39):

No maior número de casos, porém, a administração municipal está criminosamente dificultando a transformação da favela em bairro e o acesso do operário à condição de proprietário. É preciso estudar, desde já, formas de cessão do terreno aos favelados que aí vivem há longos anos e empenharam boa parte de suas economias e de seu trabalho na melhoria do barraco. É possível, hoje, a urbanização de

muitas favelas, de morro e de planície. Essa urbanização que se faria naturalmente pela melhoria de vida dos moradores pode ser acelerada nos seus aspectos materiais, com o mínimo de esforços.

No entanto, o mais interessante foi a introdução da reflexão de regularização fundiária das favelas ao menos duas décadas antes das primeiras tentativas efetivas de implementação dessas políticas. O fato de prever a possibilidade de transmitir a propriedade aos favelados representava um reconhecimento efetivo dessas áreas e comprova o pioneirismo desse relatório na compreensão da realidade das favelas da cidade (SAGMACS, op. cit.: 40):

A política absurda da contenção chegou ao extremo ridículo de proibir a melhoria do barraco. Essa melhoria, ao contrário, tem de ser incentivada, instruída, orientada. A transmissão de propriedade nas favelas, após a urbanização, só poderá ser feita de acordo com os favelados.

Enfim, o extenso trabalho de campo do relatório SAGMACS trouxe uma visão mais fidedigna da realidade social das favelas, questionando as visões e representações negativas que eram impostas a estes espaços e seus habitantes. Ora, o sentido que damos à cidade deve se basear no uso que conferimos a seus espaços, ou seja, aos modos de apropriação dos cidadãos aos seus lugares de vida. Assim, é necessário repensar as favelas não somente como espaços de coação e de ilegalidades, mas como possibilidades no processo de produção de uma cidade possível em um contexto histórico e socioespacial específico. Por sua vez, o processo criativo e cotidiano de produção da cidade deve estimular políticas públicas que não se resumam à “contenção” dos espaços populares, mas que possam compreender que estes espaços, como as favelas, são cidade e seus moradores, sujeitos plenos de direitos.

## **Referências bibliográficas**

AMOROSO, Mauro (2006). *Nunca é tarde para ser feliz? A Imagem da favela pelas lentes do Correio da Manhã*. Dissertação de Mestrado em História. Niterói: Universidade Federal Fluminense, PPGH.

- AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luis Aureliano Gama (1982). *Habitação e poder*. Da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- BACKHEUSER, Everardo (1906). *Habitações populares*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- BONDUKI, Nabil (1998). *Origens da Habitação Social no Brasil*. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP.
- CARBONNIER, Jacques (1971). *Flexible droit*. Textes pour une sociologie du droit sans rigueur. Paris: LGDJ.
- CARLOS, Ana Fani A. (2007). Une lecture de la ville. *La Somme et le reste*. *Études Lefebvriennes-réseau mondial*, n° 9, p. 10-21.
- CHISAM (1969). *Chisam*. Rio de Janeiro: Ministério do Interior/BNH.
- COMMAILLE, Jacques (2000). De la sociologie juridique à une sociologie politique du droit. In: COMMAILLE, Jacques et al. (éd.). *La juridicisation du politique*. Leçons scientifiques. Paris: LGDJ, p. 29-46.
- CONN, Stephen (1968). The 'Squatters' Rights of Favelados. *Ciências Econômicas e Sociais*, n° 2, p. 50-142.
- CORTES, Geraldo de Menezes (1959). *Favelas*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
- CRUZADA SÃO SEBASTIÃO (1955). *Cruzada São Sebastião*. Estatutos. Rio de Janeiro. s.n.
- ESPINOLA FILHO, Eduardo (1957). *Manual do inquilinato no direito civil vigente*. Estudo de toda a legislação brasileira em vigor, inclusive as leis 2.875, de 19 de setembro de 1956 e 3.085, de 29 de dezembro de 1956. Rio de Janeiro: Borsoi.
- FINEP-GAP (1983). *Habitação popular/Inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro: FINEP.
- FUNDAÇÃO LEÃO XIII (1955). *Como trabalha a Fundação Leão XIII*. Notas e relatórios de 1947 a 1954. Rio de Janeiro: Imprensa Naval.
- GOMES, Manuel (1980). *As lutas do povo do Borel*. Rio de Janeiro: Muro.
- GONÇALVES, Rafael Soares (2010). *Les favelas de Rio de Janeiro*. Histoire et Droit. XIX-XX siècles. Paris: L'Harmattan.
- GONÇALVES, Rafael Soares; SIMÕES, Soraya Silveira; FREIRE, Leticia de Luna (2010). A contribuição da Igreja Católica na transformação da ha-

bitação popular em problema público na França e no Brasil. *Cuadernos de Antropología Social*, nº 31, p. 97-120.

GUSFIELD, Joseph R. (1981). *The Culture of Public Problems*. Drinking-Driving and the Symbolic Order. Chicago: University of Chicago Press.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DA GUANABARA - IDEG (1968). *A interpenetração das áreas faveladas e áreas industriais no estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: IDEG.

IPEME - Instituto de Pesquisas e Estudos de Mercado (1957). *Favelas e favelados do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: IPEME.

MARTIN, Jean-Yves (2006). Une géographie critique de l’espace du quotidien. *Articulo - Revue de Sciences humaines*, nº 2, Disponível em: <http://articulo.revues.org/897>.

MEUREN, Waldyr. (1959). Breves considerações sobre a lei das favelas. *Revista Forense*, nº 56, p. 462-467.

SAGMACS (1960). Aspectos Humanos da Favela Carioca. *O Estado de S. Paulo*. 13 e 15 de abril de 1960. São Paulo.

SILVA, Maria Lais Pereira da (2005). *Favelas Cariocas 1930-1945*. Rio de Janeiro: Contraponto.

SLOB, Bart (2002). *Do barraco para o apartamento: a “humanização” e a “urbanização” de uma favela situada em um bairro nobre do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Trabalho de conclusão de curso do Museu Nacional.

SIMÕES, Soraya Silveira (2010). *Histoire et ethnographie d’une cité de Rio: la Cruzada São Sebastião*. Paris: Karthala.

STRAUSS, Anselm L. (1999), *Espelhos e Máscaras*. A Busca de Identidade. São Paulo: EDUSP.

VALLADARES, Licia (2002). Favelas, mondialisation et fragmentation. In: NAVEZ-BOUCHANINE, Françoise. *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale?* Paris: L’Harmattan, p. 209-221.



# A configuração da propriedade imobiliária em favelas e seus processos de formalização: análise a partir de um estudo de caso

*Alex Ferreira Magalhães*

O presente texto constitui parte de um estudo que realizamos entre 2007 e 2010 e que teve por objeto a realização de uma análise sociojurídica dos processos de aquisição e transferência de bens imóveis realizados em favelas, tendo como referência empírica, basicamente, uma favela da cidade do Rio de Janeiro, incluída na primeira fase do Programa Favela-Bairro.

No referido estudo identificamos a atuação e coexistência de múltiplos sistemas de formalização da propriedade imobiliária, todos com mútuas implicações entre si, que se constituem como resultado das práticas jurídicas em curso na favela, o que engendra determinados processos de regulação jurídica dessa área, nos quais se articulam dispositivos possivelmente tomados da ordem legal estatal e usos e costumes estabelecidos e reproduzidos localmente. Verificamos em nossa pesquisa que vários mecanismos de acesso à propriedade imobiliária têm sido utilizados, no caso estudado, desde a década de 1970 (momento do surgimento dessa favela) até os dias de hoje. Procuramos, então, descobrir de que maneira tais mecanismos se exprimem e se manifestam concretamente, isto é, que registros e documentos de sua existência eles proporcionam, o que designamos como *sistemas, vias* ou *caminhos de formalização da propriedade*. Tais sistemas configuram, também, modos pelos quais as aquisições de imóveis se tornam reconhecidas



e legitimadas, constituindo critérios pelos quais uma determinada aquisição – e qualquer uma delas – pode ser considerada como *validamente* realizada, podendo ser conhecida por qualquer pessoa ou, ao menos, podendo ser arguida em face de quem quer que seja, isto é, adquirindo publicidade. Assim, os sistemas de formalização a que aqui aludimos desempenhariam três funções simultâneas: a de registro (ou documentação), a de legitimação (ou reconhecimento) e a de publicidade (ou conhecimento geral). O presente texto volta-se à discussão daquele que percebemos constituir o mais importante dos sistemas identificados em nossa pesquisa: o sistema controlado e mantido pela Associação de Moradores da favela em que o estudo foi realizado. Esse é o sistema de maior incidência quantitativa e, na percepção predominante no local, o procedimento correto, obrigatório e suficiente para aquisição da propriedade. Para a realização desse intento, submetemos à análise de conteúdo o principal documento utilizado pela Associação no sentido de formalizar os negócios de transferência de imóveis localizados na favela.

Dois esclarecimentos preliminares nos parecem necessários. Em primeiro lugar, procuraremos tomar, na exploração de nosso material empírico, a categoria *validade*, indiretamente aludida acima, nos dois ângulos (não mutuamente excludentes) em que nos afigura ela possa ser considerada, quais sejam: como adequação ao ordenamento legal estatal e como aceitação social de um determinado procedimento. Em segundo lugar, não identificamos *formalização* com a produção, pelo Estado, de documentação relativa à aquisição e registro da propriedade, concepção que consideramos reducionista e que comparece frequentemente no senso comum, seja no senso comum teórico – como podemos observar na obra de Hernando de Soto (2001) – seja no campo das políticas governamentais – como observamos nos inúmeros programas de inspiração *desotiana* (consciente ou não). Consideramos que tal perspectiva perde de vista os mecanismos não estatais de documentação, legitimação e publicidade dos negócios imobiliários, possibilidade que nem sequer é repelida pela legislação editada por este, na medida em que admite hipóteses em que estes se realizem por meio dos chamados *instrumentos particulares*. Assim, o sentido que aqui emprestamos à categoria formalização abarca todos aqueles meios reais, socialmente institucionalizados e ritualizados

de exprimir um ato de transmissão de determinado imóvel. Adotamos aqui a noção de que diversos agentes sociais, e não apenas um deles – o Estado –, são capazes de produzir cerimônias, solenidades, convenções, protocolos, ofícios, padrões e/ou ritualizações a fim de estabilizar as relações sociais. Logo, a prática social está eivada de formas e/ou de formalidades, e as práticas jurídicas dos agentes sociais estão repletas de atos cujos conhecimentos e interpretações científicas a seu respeito devem ser capazes de reconhecer a formalidade em que eles importam, a fim de não subestimá-los ou esvaziá-los de sentido, constituindo-se em barreira ao desvendamento de sua materialidade e em reforço analítico de relações sociais de marginalização.

Assim, a propósito do debate suscitado em nosso texto, procuramos estabelecer uma das múltiplas vias de abordagem do problema das favelas cariocas de um ângulo que considere os seus habitantes como legítimos agentes sociais e urbanos, bem como sujeitos de direitos à luz da ordem jurídica instituída. Trata-se de uma abordagem que esteve muito marcada no Colóquio “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, para o qual o presente texto foi preparado.

## **Uma breve apresentação do campo**

As referências empíricas de nosso estudo consistem em basicamente duas: a favela do Parque Royal, na qual realizamos a maior parte de nosso trabalho de campo, e a comunidade<sup>1</sup> da Quinta do Caju, que tomamos como caso de controle tendo em vista tratar-se do caso, dentre todos os disponíveis na cidade do Rio de Janeiro, no qual maior avanço foi alcançado no sentido da formalização da propriedade pela prefeitura.

Situada na região da Ilha do Governador, no bairro da Portuguesa, a favela Parque Royal veio se formando a partir do início da década de 1970, na esteira de grandes obras, tais como as do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, da edificação de conjuntos habitacionais – realizados com recursos do BNH – e da abertura de novos loteamentos para classes médias e altas no bairro do Jardim Guanabara.

---

<sup>1</sup> Caso que, malgrado sua inclusão no Programa Favela-Bairro, consideramos de discutível classificação como favela, tendo em vista suas características físicas, socioeconômicas, identitárias, o histórico da formação do local e os seus processos de integração com a cidade.

A favela se localiza às margens da Baía da Guanabara, espremida entre o mar, a Estrada Governador Chagas Freitas e a área de proteção do Aeroporto Internacional. Formou-se à custa de inúmeros aterros realizados (sem orientação técnica direta) por seus próprios moradores, com materiais que sobravam das obras aludidas no parágrafo anterior e das atividades da indústria naval realizadas em sua proximidade. Assim, toda a área do Parque Royal constitui o que a legislação define como *terreno acrescido de marinha*, definindo-se como área pertencente à União Federal.

Sua população constitui-se, predominantemente, de trabalhadores de baixa renda (conforme RIO DE JANEIRO, 2006, 63% de seus moradores percebem remuneração de 0-3 salários mínimos, sendo que 27% encontram-se na faixa 0-1) e baixa escolaridade, geralmente inseridos na construção civil e em serviços domésticos, nascidos em Estados do Nordeste, muitos deles tendo passado por outras favelas antes de alocarem-se no Parque Royal (tais como as favelas do morro do Dendê e da Marê).

Na trajetória de formação do Parque Royal encontram-se relatos de tentativas de expulsão, patrocinadas por moradores de seu entorno, muitos deles militares, de expressiva presença na população “insulana”, as quais cessaram a partir da década de 1980, momento em que essa favela se expande e se consolida no tecido urbano local. As tensões latentes à relação dessa favela com o seu entorno são indicadas pela construção, na mesma década de 1980, de um muro a fim de isolar a favela em relação ao Conjunto Habitacional Rubem Berta – mais conhecido como *Aerobitas* – existente em seu entorno imediato. Embora o muro exista até hoje, tal iniciativa revelou-se frustrada pela resistência dos moradores, que conseguiram a realização de uma abertura nesse muro, a fim de assegurar acessibilidade à favela, o que foi obtido à custa tanto de negociações mediadas pela prefeitura, como de ação judicial e até mesmo da ação direta dos moradores, que abriram a passagem no muro à base de picaretas durante a madrugada.

O Parque Royal conta hoje com população entre 9 e 10 mil moradores, possuindo 47 logradouros, 41 quadras, 939 lotes, 2.262 unidades, 2.41 unidades por lote (todos os dados são de RIO DE JANEIRO, 2006).

Trata-se de uma favela valorizada em face de outras, na medida em que se localiza em área plana e central, na qual se tem fácil acesso a muitos serviços públicos e privados, além de ser relativamente pequena e com poucas ocorrências policiais. O tráfico de drogas possui uma pequena célula no local, não se verificando a circulação ostensiva de integrantes desta portando armas, bem como há alguns anos não ocorrem disputas pelo domínio do local entre quadrilhas rivais. A presença do tráfico nessa favela produz determinadas influências nos padrões de sociabilidade, porém esta não é de molde a impedir o desenvolvimento de atividades comunitárias, não impregnando a vida coletiva no local de um clima de terror.

Do ponto de vista físico, verifica-se no Parque Royal uma virtual universalização da alvenaria, processo acelerado no período das obras do Favela-Bairro, na esteira da valorização trazida pelas obras e por programas do Estado de barateamento do crédito para aquisição de material de construção. Assim, quase não se veem lotes não edificadas, a maioria deles possuindo edificações de 2 ou 3 pavimentos, sendo que a área média das edificações é de 43m<sup>2</sup>. O uso residencial é amplamente predominante – mais de 90% das unidades –, no entanto, o comércio local é pujante e diversificado. Conforme afirmado por alguns moradores, “só é necessário sair do Parque Royal para ir ao banco”. Como resultado desse conjunto de qualidades, o mercado imobiliário apresenta dinamismo, estimando-se que aproximadamente 25% de suas unidades constituam imóveis para locação. De outro lado, a obtenção de imóvel para locação revela-se difícil, dado que a demanda supera a oferta, dependendo em boa medida das redes de relações sociais disponíveis, não se verificando no local a ocorrência de imóveis mantidos vazios a título de retenção especulativa. 86% dos proprietários são titulares de uma única unidade, ao passo que, no extremo oposto, 23 titulares (1% do total) possuem entre 5 e 18 unidades. Em nossa pesquisa tivemos a oportunidade de visitar um imóvel então oferecido à venda pelo valor de R\$ 50 mil, localizado num dos pontos de maior valorização da favela – em sua borda, bem próximo do aludido conjunto Aerobitas –, sendo este o valor mais alto de que tivemos conhecimento ao longo do trabalho de campo.

Os movimentos comunitários no Parque Royal já conheceram momentos de grande intensidade nas décadas de 1980 e parte da

seguinte, tendo levado à constituição de uma creche comunitária – em funcionamento até hoje – bem como à dotação de serviços públicos – é a única favela da Ilha do Governador que possui Posto de Saúde em seu interior, bem como nela se localiza o Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) que atende a todas as favelas da região. Outro fruto desses movimentos foi a elaboração do primeiro projeto de urbanização da favela, construído com a assessoria dos estudantes da Faculdade de Arquitetura da UFRJ, projeto que influenciou na implementação do Programa Favela-Bairro no local, fazendo com que o Parque Royal fosse incluído entre as 16 primeiras favelas a serem atendidas na fase I da execução do referido Programa. A execução do programa Favela-Bairro representou a primeira intervenção estruturante do Estado nessa favela, que antes recebera investimentos públicos pontuais e fragmentários, constituindo um momento em que se procurou pensar a favela como um todo e a dotação de serviços públicos de maneira coordenada. De outro lado, tal experiência de urbanização significou o aprofundamento das disputas pela regulação do local, uma vez que o Estado começa a chamar a si essa função, porém fazendo-o de modo a desestruturar as regulações anteriormente estabelecidas pelos moradores, reivindicando total autonomia perante elas e propondo enfaticamente um processo de “reeducação” dos moradores, tendo em vista a nova ordem urbanística que deseja implementar no local. Ao estabelecer um conjunto de normas legais voltadas à disciplina do uso e ocupação do espaço da favela, à definição de espaços públicos e privados, e ao iniciar os trabalhos de regularização urbanística e fundiária do local, o Estado acena fortemente com a possibilidade de substituição da regulação comunitária local por aquela definida por seus órgãos. No entanto, a lentidão desses processos, as discontinuidades administrativas e a precariedade dos meios com os quais o Estado intervém na favela geram não somente desconfiança e ceticismo dos moradores, quanto contribuem para o comprometimento das instituições e processos de regulação que operavam antes do momento delimitado pelo advento do Programa Favela-Bairro. Assim, em que pese as melhorias urbanísticas e habitacionais reais, remanescem uma série de problemas a serem enfrentados, num contexto em que a favela já não mais conta

com um movimento comunitário com o vigor apresentado até meados da década de 1990, o que é testemunhado pelo grande esvaziamento da Associação de Moradores, sem que outras organizações tenham se credenciado a desempenhar o papel outrora desempenhado por ela. Este, talvez, constitua um dos legados mais negativos deixados pela recente experiência de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro.

## **O processo de transmissão imobiliária e o conteúdo do instrumento utilizado nas vendas**

Embora não se trate de uma percepção unânime entre os moradores do Parque Royal, predomina entre eles o entendimento de que é grande a autoridade da formalização da propriedade realizada perante a Associação de Moradores, uma vez que essa mesma instituição é vista, por muitos, como um órgão de caráter oficial, por vezes, até considerada como um órgão da prefeitura. Nesse sentido, selecionamos o seguinte depoimento, de uma moradora que atua como agente comunitária nessa favela:

Aqui, na Associação, tem uma coisa: quando a gente compra a casa, passa o nome de uma família pra outra... Na Associação, eu, por exemplo, quando comprei a minha, foi assim: tem um documento que é tirando daquela pessoa, passando para o nome da pessoa que está comprando. Eu não sei se isso vale como um documento. As pessoas quando compram acha que vale. Eu particularmente guardei só como um recibo mesmo, que eu paguei, que eu comprei a casa, mas, assim, tem pessoas que acha que é documento da casa, que aquilo ali tá legalizado, que vai ficar, que a casa é da pessoa, que ninguém tira. Quem paga quer ter a prova que pagou. Se não o dono pode voltar e dizer 'a casa é minha', 'não, você não pagou nada'. É uma forma da Associação intervir, 'não, não, ele pagou sim, tá aqui o documento'. Tanto que tem testemunha e tudo.

Indagamos a alguns moradores mais antigos como a associação teria começado a se envolver com o registro das vendas de imóveis, no Parque Royal, tendo obtido o seguinte relato de uma ex-integrante da diretoria dessa instituição:

No começo tinha uma pessoa que era da associação, que entendia desse negócio de advogado. Tinha um senhor, antes dessa gestão, ele mora aí, ele é advogado, já está aposentado. Na época, quando foi implantada aqui no Parque Royal a Associação de Moradores, que não era assim, não era um negócio feio, tinha fotos, não sei se você já viu? Começou exatamente por isso, porque o Sr. Paulo [1º Presidente da Associação de Moradores do Parque Royal] era advogado, conhecia de lei. Até então, não tinha esse negócio de comprar e passar pela associação. Porque tinha uma casinha aqui, outra ali, cheio de barro, esse negócio todo. A maioria era terreno mesmo. Entrava lá e pegava o terreno, quem era de invasão, aí você queria passar o terreno pra alguém, era só entre você e a pessoa. Depois quando veio a associação é que começou.

A versão trazida pelo depoimento acima é convergente com uma colocação de Marcos Alvito. Segundo ele, conforme o contexto em que se encontra a favela, um dos principais aspectos do capital social e político que é exigido do presidente de sua Associação de Moradores reside em suas ligações com o mundo “do asfalto”, do Estado e de suas leis, de modo que possa mediar as relações da favela com esse universo:

O fundador e presidente de uma das associações valeu-se de seu desembaraço burocrático para impedir, na Justiça, a remoção da população. Na verdade, segundo ele, a associação foi fundada exatamente com essa finalidade. Da mesma forma, a mais antiga associação de moradores foi fundada por um pastor da Igreja Presbiteriana, ou melhor, o pastor foi escolhido para fundá-la, por também ser advogado, tendo inclusive preparado o estatuto da entidade. Isto é, ele foi, de certa forma, escolhido pela comunidade exatamente por sua maior capacidade de articulação com o ‘mundo do asfalto’. E a luta pela posse da terra não foi fácil, pois havia grileiros com recursos para mobilizar cartórios e advogados e tentar tomar os terrenos dos moradores. Essa habilidade jurídica não foi tão necessária para Vânia, pois a sua comunidade, estabelecida ali há mais tempo, não sofria ameaça de remoção (...). Na própria associação mais antiga,

uma vez resolvido o problema da posse da terra, os dirigentes vieram a ser simples moradores da comunidade, cuja principal incumbência era lutar pela melhoria da infra-estrutura urbana (ALVITO, 2001: 131).

Formalizar a alienação de um imóvel por intermédio da Associação de Moradores significa, em primeiro lugar, que o negócio só será válido e reconhecido, publicamente, se realizado perante o representante de tal instituição e subscrito por este. No caso estudado, via de regra, essa representação é exercida pessoalmente pelo presidente e, excepcionalmente, pelo vice-presidente, sendo que os demais integrantes da diretoria<sup>2</sup> não possuem poderes para praticar esse ato, conforme o respectivo estatuto. A assinatura do representante da associação constitui o elemento principal para a validação da transferência, uma vez que, segundo a *sensibilidade jurídica*<sup>3</sup> dominante no local, a sua ausência implica nulidade do ato de transmissão. Nos termos do Direito estatal, relido com base nos costumes locais, tratar-se-ia de uma nulidade causada por ter sido “preterida uma solenidade essencial para a validade do negócio jurídico”, tal como dispõe o art. 166, inciso V, do Código Civil brasileiro (Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002). Ou seja, trata-se de uma compra e venda feita por instrumento particular, porém, com a intervenção obrigatória de um terceiro, que lavra e subscreve o respectivo instrumento.

A intervenção da Associação de Moradores, nos atos de transmissão imobiliária, guarda analogia tanto com a função do notário, uma vez que redige o contrato, a pedido das partes, quanto com a função do registrador, uma vez que uma das vias do documento de transferência fica em poder da associação, que o arquiva nas pastas, por ela mantidas – organizadas por ruas –, com base nas quais se pode saber, de acordo com os documentos disponíveis, quem é o titular de cada imóvel da favela, bem como de quem esse adquiriu. À semelhança desses dois agentes do Estado, que devem observar o princípio legal da *continuidade*

---

2 Composta de mais sete membros: secretário, tesoureiro e diretores de Patrimônio, Social, Esporte, Obras, Comunicação e Cultura.

3 Conceito que retiramos de Carvalho (1991).



*registraria*,<sup>4</sup> a Associação de Moradores demonstra ter idêntico cuidado, somente reconhecendo uma venda, caso seja realizada por aquela pessoa que, nos seus registros, consta como dono do imóvel, isto é, aquela pessoa que tenha previamente adquirido tal imóvel. Tal cuidado nos foi assim explicado por um dos atuais diretores da associação:

A legalização das casas é sobre documento entendeu? Você vai, faz seu papel, paga a Associação e passa. Mas às vezes faz pelo corretor. Mas só que fazendo por ele, tem que passar pela Associação do mesmo jeito, tem que passar por aqui, mesmo sendo corretor. Ele faz o papel lá, mas aí tem que passar aqui. Não pode fazer sem vir aqui não. Porque as casas aqui, vê pela assinatura do presidente. Não passou pela assinatura do presidente, pra gente não tem documento certo. Tem pessoas que às vezes, antigamente, vendia casa, mas não passava papel. Tava lá o morador, mas pra gente não é morador, entendeu? O morador que é certo tem que passar o papel. Aí quer dizer, a gente comprou, comprou, chama o responsável da casa pra fazer o papel e assinar. Que às vezes fazia o papel, às vezes comprava, mas não queria pagar a Associação, entendeu? Aí ia enrolando. Aí quando ia vender pra outro morador, embargava, não vendia. Entendeu? Aí o outro morador, ‘não, eu quero papel’. ‘Ah, não tem papel, eu comprei assim’. ‘Então eu não vou fazer’. Aí tinha que chamar o próprio dono pra fazer o papel pra assinar, pra vir aqui fazer, pra daí poder passar pro outro, o outro fazer o papel aqui de novo, pra passar pro outro. Aí ia gastar duas vezes. Em vez de gastar uma vez só, gastou duas, acaba saindo mais caro.

De outro lado, podemos afirmar que a formalização da transmissão, via associação, constitui um mecanismo de publicidade, formal e material, desse ato, na esfera local. Com isso, ele adquire aquilo que,

---

<sup>4</sup> Esse princípio é deduzido de dispositivos da Lei de Registros Públicos (Lei Federal nº 6.015, de 1973), que dispõem que “se o imóvel não estiver matriculado ou registrado em nome do outorgante, o oficial exigirá a prévia matrícula e o registro do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro” (art. 197) e que “em todas as escrituras e em todos os atos relativos a imóveis, bem como nas cartas de sentença e formais de partilha, o tabelião ou escrivão deve fazer referência à matrícula ou ao registro anterior, seu número e cartório” (art. 222).

na terminologia jurídica, denomina-se *oponibilidade erga omnes*,<sup>5</sup> uma vez que passa a ser possível, a qualquer morador, informar-se junto à associação a respeito da titularidade de determinado imóvel. Não nos parece haver espaço para uma eventual alegação de desconhecimento do que consta, na associação, a respeito de determinado imóvel, o que soaria como algo despropositado e, até mesmo, em desconformidade com a noção jurídica de boa-fé. Além disso, podemos afirmar que o documento emitido pela associação goza de presunção de veracidade, tal como as informações prestadas pelo Cartório de Registro Imobiliário, uma vez que a sua apresentação é considerada como prova suficiente, e em princípio incontestável, da titularidade de um determinado imóvel.

Em vista do mencionado no parágrafo anterior, colhemos um importante depoimento de um morador, que atua, hoje em dia, como corretor de imóveis e como pastor evangélico, no Parque Royal, sendo que o mesmo já integrou a diretoria da associação, até o ano de 2004. Ele nos relatou a importância da formalização da propriedade por meio da associação, tendo em vista a segurança que ela confere aos atos de transmissão de imóveis, já tendo recorrido a ela o próprio poder judiciário, a fim de dirimir um conflito entre ex-cônjuges, a respeito do imóvel que servia como residência do casal:

Na realidade a associação é um cartório na comunidade. É o cartório do bairro. É porque o imóvel com documento da associação ele vai valorizar. Compra normal, mas pra efeito de justiça, efeito de órgão público, só a associação. Por exemplo, houve caso de separação na comunidade, entre famílias. Botaram na Justiça. Ela viajou, o esposo vendeu a casa. No que vendeu a casa, a mulher dele não assinou. Ela entrou com uma ação na Justiça, aí o Juiz mandou uma solicitação na associação mandando emitir a cópia do documento. Por quê? Constava ali o valor por quanto foi vendido, pra outra parte devolver a metade. E o nome do que realmente recebeu, pra poder pagar a parte que ele tinha pegado da ex-mulher. Ela viajou, foi pra

---

5 Ou seja, o contrato produz efeito não somente entre as próprias partes que dele participaram, mas, também, para todos os outros moradores daquela favela, pressupondo-se que todos sejam conhecedores dele, o que impede que qualquer pessoa alegue que não tomou conhecimento do mesmo.

Paraíba. Quando ela chegou, ele já tinha vendido, separado dela. Aí ela trabalhava na Justiça e adquiriu um ofício solicitando uma cópia do documento com o endereço dos últimos donos pra trás. Aí a gente já catamos tudo, numa pasta lá de cada rua que existe lá, pra cada rua, encontramos de 3 donos pra trás. Tiramos a cópia e mandamos pra eles. Lá resolveu. Por isso que serve o documento da associação pra esses efeitos, dar essa segurança pra família. *Às vezes documento particular a Prefeitura não aceita, só da Associação.* Por quê? Porque quem sabe que você é proprietário é a associação. Eu posso combinar com você. Eu moro de aluguel, por exemplo. A casa não é minha, eu moro de aluguel. Coloca uma placa de vendo ali. O dono mora na Paraíba, em outro Estado. Aí eu digo, ‘olha só na associação não dá pra fazer não, só dá pra fazer no cartório ou na prefeitura’. Aí a pessoa faz. Eu vendi a casa pro camarada peguei o dinheiro. Só que, como não fui na associação, eu não tenho documento que comprova que eu sou dono, então se chegar lá a associação não sabe que aquela casa é minha. A pessoa corre o risco, né? Quando compra corre o risco. Mas tem pessoas que preferem. Depois a pessoa pode ir lá na Associação e fazer um documento. Mesmo depois de ter comprado, pode ir lá fazer. Prova lá que o cara assinou e tal, pela conta de luz. Pode fazer depois[grifo nosso].<sup>6</sup>

Não são de se desprezar, no entanto, outros depoimentos que indicam que o desenvolvimento, pela Associação de Moradores, de um sistema de formalização da propriedade teria se dado por razões de segurança dos moradores. Ou seja, por meio desse sistema, os moradores poderiam ter controle das pessoas que estavam entrando e saindo da favela, num momento de expansão da mesma, na qual se diluía o conhecimento de todos por todos, típico dos pequenos agrupamentos, como ocorria, no caso estudado, até o início da década de 1980. Neste sentido, vide o depoimento abaixo de outro ex-integrante da diretoria da Associação:

---

<sup>6</sup> Observe-se que o trecho grifado parece revelar a percepção de que o documento de venda de imóvel expedido pela Associação de Moradores não constitui um documento *particular*, conforme ele normalmente seria classificado à luz do Direito estatal, mas sim um documento *público*, o que decorreria da compreensão geral da instituição representada pela associação.

Hoje muita gente tá fazendo a documentação no cartório, por fora. Porque na época que nós éramos da Associação, quando você ia vender um terreno, a gente ia procurar seu histórico lá nesse terreno. Comprou de quem? Vendeu pra quem? Quem tá entrando, quem tá saindo? No começo foi tudo de boca né. Mas depois houve necessidade, porque já não eram pessoas da área, do local, já tava vindo de fora. Então, desde o momento que a gente não conhece essa pessoa né, a gente tem que se proteger, segurar um documento, entendeu? Aí esse documento se faz com a ajuda de advogado e tal. Aí faz um documento e assina. Inclusive, uns tempos atrás, na comunidade mesmo tinha advogados com salas aí, tudo. Então isso é até bom. Tem o pastor que nos ajuda muito. Ele é pastor e advogado e ele trabalhou na Associação. Ele nos ajudou muito com documento. A comunidade em peso... Ele nos ajuda porque ele tem uma boa política, entendeu? E teve uma época aí que quem fazia a documentação da Associação era ele, porque a pessoa que tava na Associação era totalmente leigo, leigo, leigo e as pessoas que eram associadas se afastaram totalmente da Associação. Não tinha condições de manter uma secretária. Então aí ele tinha aquela comissão que variava né, 2%, 3%, 5%. Justamente porque essa documentação era feita praticamente fora da Associação. Dentro da comunidade, mas fora da Associação.

Apesar da adoção de documentação escrita, ainda possui grande relevância a tradição oral, vigente no local estudado, isto é, a diretoria da associação possui amplos conhecimentos prévios a respeito de quem são os donos dos imóveis existentes nessa favela, quem são os moradores, quem é ou não locatário, quem possui imóveis para vender ou alugar, quem está construindo ou já construiu, quem tem envolvimento com a *boca de fumo*, quem foi obrigado por esta a deixar a favela, bem como conflitos em geral entre vizinhos. Ou seja, ainda possui grande peso a memória, que as lideranças comunitárias possuem, a respeito da favela, reforçada pela possibilidade que têm de recorrer aos seus pais, vizinhos, aos antigos moradores e lideranças, a fim de enfrentar os casos mais difíceis. Um dado relevante, neste sentido, é o de que o atual presidente (mandato 2008-2012) já foi diretor de Patrimônio da associação, no

mandato 2000-2004, mandato encabeçado por ninguém menos que seu irmão (falecido há alguns anos), que, por sua vez, desempenhou três mandatos à frente da associação (entre 1992 e 2004). Contribui para isso o fato de o Parque Royal não se constituir numa favela de grande população, contando hoje com algo em torno de 10 mil moradores. No entanto, tal fato demonstra o quanto o sistema de formalização da propriedade, por meio da associação, ampara-se no capital social e nas redes constituídas, no agrupamento definido por essa favela. As observações de campo, que fizemos, induzem-nos à conclusão de que a atuação da associação, na intermediação e controle das transmissões imobiliárias, não segue um padrão burocrático, sendo baseada menos nos documentos que ela tem em seus arquivos, e mais no conhecimento pessoal dos moradores, com quem os diretores lidam diuturnamente.

A formalidade das vendas realizadas perante a Associação de Moradores é indicada, por outro lado, pela utilização de um formulário padronizado, adotado por ela para as transmissões de imóveis (vide o Anexo I, ao final do presente texto). Nesse formulário figuram, em seu cabeçalho, uma série de dados relativos a essa instituição, tais como seu logotipo,<sup>7</sup> sua data de fundação, a identificação do registro de seu ato constitutivo, o seu nº de CGC, telefone e endereço. O endereço indicado nos formulários, desde a década de 1980 até hoje, é o da *Rua Alaíde Pires*, em que pese a alteração do nome oficial para *Rua Raymundo Malheiros*, em dezembro de 1999, revelando a não apropriação, pelos moradores, das nomenclaturas oficiais estabelecidas pela prefeitura no processo de regularização urbanística.

Nesse formulário, que pode ser avaliado como bastante singelo, do ponto de vista de seu conteúdo – sobretudo, quando comparado com aqueles, utilizados no caso de controle, da comunidade da Quinta do Caju<sup>8</sup> –, denomina-se o ato de venda de imóveis, na favela, como *Termo de Transferência de Benfeitoria*. Tal *nomen* nos induz a cogitar que o

---

7 Representado pela figura de um aperto de mãos, o que evocaria a imagem da conciliação, um provável componente da ideologia vigente a respeito da associação de moradores.

8 A título de exemplo, no caso da Quinta do Caju, não existe um formulário padrão, aplicado a todos os casos, sendo os instrumentos de transferência adaptados a cada caso. Por outro lado, no caso do Parque Royal, o formulário padrão adotado não é estruturado em cláusulas, conforme a técnica comumente utilizada no mercado imobiliário.

mesmo inspira-se, em boa medida, no Direito estatal, quer em virtude da utilização de uma categoria clássica desse – *benfeitoria*<sup>9</sup>– quer, sobretudo, pelo fato de, nele, distinguir-se a transmissão da propriedade do solo (o que seria juridicamente impossível, pois esse, salvo caso de usucapião, não pertence ao alienante), em relação à transmissão daquilo que foi construído ou adquirido pelo vendedor (o que já seria admissível, uma vez que viável, juridicamente, a separação entre a propriedade do solo e a propriedade das edificações existentes sobre ele, conforme o art. 8º do Decreto-Lei nº 271, de 28/02/1967).<sup>10</sup> Como esse formulário, segundo nos foi informado no trabalho de campo, é o único utilizado para todo tipo de transmissão de imóveis no Parque Royal – sejam elas onerosas (venda) ou gratuitas (doação) –, a nomenclatura adotada não seria muito adequada ao caso da alienação de lotes ou lajes ainda não edificadas, nos quais não há benfeitoria a ser transmitida, mas, apenas, os direitos possessórios sobre o espaço livre, objeto do negócio.

Com base em vários desses *termos*, a que tivemos acesso ao longo da pesquisa de campo, observamos que neles figuram campos para a assinatura das partes<sup>11</sup> e de seus respectivos cônjuges, sinalizando a incorporação, às práticas jurídicas locais, de cautelas, presentes nas práticas jurídicas usuais na sociedade de maneira geral, no sentido de preservar os direitos dos cônjuges na alienação de bens imóveis, cuja omissão no documento constituiria uma provável fonte de conflitos. Por vezes, o campo destinado ao cônjuge é preenchido por outras pessoas, que estão adquirindo ou alienando, conjuntamente, um imóvel, tal como é o caso de irmãos ou de famílias monoparentais, em que o pai ou a mãe firma o ato juntamente com um de seus filhos. Além do presidente, das partes e seus cônjuges, há, ainda, campo para a assinatura de duas testemunhas, que é invariavelmente assinado – na pior das hipóteses, por apenas uma testemunha –, podendo-se afirmar, à vista dos casos

9 Muito embora constitua uma categoria oriunda da legislação estatal, deve-se reconhecer que ela tem sido amplamente apropriada e utilizada nas práticas jurídicas dos segmentos subalternos.

10 É o que ocorre, mais recentemente, no direito de superfície e na transferência do direito de construir, duas figuras introduzidas na legislação nacional, desde 2001, pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001).

11 Em 10 casos observamos que uma das partes assinou o *termo* mediante a aposição de sua impressão digital, procedimento indicativo de que seria analfabeta.

analisados, que a regra local é a da não dispensa das testemunhas. Assim, quanto ao aspecto dos partícipes do ato de transmissão imobiliária, pode-se considerar que o Direito comunitário, da favela estudada, é mais formal ou solene do que o Direito estatal, no qual a assinatura das testemunhas é dispensável, desde janeiro de 2003,<sup>12</sup> bem como, nele, jamais se cogitou de um terceiro interveniente em contratos, como ocorre com o presidente da Associação de Moradores. Tal fato, ao lado de outros a serem indicados, serve para relativizar a imagem comum de que as práticas jurídicas dos segmentos subalternos seriam, tendencialmente, menos formais do que o exigido no âmbito do Direito estatal. Ao contrário, parece-nos que os movimentos mais claros, no sentido da chamada *deformalização*, têm partido, precisamente, do Direito estatal, movimento que não nos parece ter um paralelo nítido no campo do Direito comunitário.

Além da identificação e assinatura das partes, testemunhas e representante da Associação de Moradores, constam, ainda, do formulário padrão, utilizado nas transmissões imobiliárias, os seguintes itens:

- Identificação do objeto da venda, integrada pelo endereço, pelas medidas e pelo número de cômodos do imóvel;
- Indicação do preço e, se for o caso, das condições de amortização;
- Declaração – no formulário utiliza-se o termo proposta – da transferência por parte do titular do imóvel;
- Data em que o negócio se realizou;
- Uma cláusula, que aparece após todas as assinaturas e após a data do negócio, tal como se fosse uma nota de pé de página, redigida, *ipsis litteris*, nos seguintes termos: “QUALQUER VENDA DE BENFEITORIA NESTA COMUNIDADE, DE ACORDO COM OS DIREITOS DO COSTUME, O VENDEDOR FICA OBRIGADO AO PAGAMENTO DE \_\_\_% DO VALOR DA VENDA (COMO DOAÇÃO)”.

---

12 Momento em que entrou em vigor o atual Código Civil brasileiro. Enquanto o art. 135, do Código Civil de 1916, exigia as duas testemunhas, para a prova das obrigações contidas em instrumentos particulares, o art. 221, do Código atual, dispensa essa formalidade.

Tenha a elaboração do referido formulário se inspirado ou não nos cânones do Direito estatal, o fato é que os três primeiros itens relacionados acima constituem, precisamente, aqueles elementos essenciais, reclamados pelo Código Civil, para o contrato de compra e venda – a saber, coisa, preço e consentimento. Em virtude disso, do ângulo do Direito estatal, pode-se afirmar, sem qualquer exagero, que os atos de venda de imóveis, realizados perante a Associação de Moradores de favelas, são válidos, não podendo ser questionados, nem mesmo quanto ao seu aspecto formal, tendo em vista a inexigibilidade de escritura pública nesse caso, quer em função do valor, quer em função do objeto do contrato. Tal é o que podemos extrair dos seguintes dispositivos, do atual Código Civil brasileiro:

Art. 107. A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir.

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Uma vez que, no caso em tela, o vendedor não tem o imóvel registrado em seu nome, no Cartório de Registro Imobiliário (RGI), ele não depende de escritura pública para transferir os direitos que possui sobre o mesmo. Em virtude da ausência de “propriedade” em sentido estrito – isto é, enquanto direito real de que tratam os artigos 1.228 e seguintes do Código Civil – as vendas de imóveis em favelas, no rigor das normas estatais, constituiriam contratos de cessão de posse e de direitos, eventualmente existentes, sobre o lote e sobre as edificações nele existentes. Entre tais possíveis direitos, pode figurar o de obtenção da *Concessão de Uso Especial para fim de Moradia* (CUEM),<sup>13</sup> bem como o de indenização pela valorização gerada pela edificação. Para um contrato de cessão de posse, mesmo de imóveis, a lei não exige forma especial, o que significa que são válidos, até mesmo, se celebrados

---

13 Instituída pela Medida Provisória nº 2.220, de 04/09/2001, e ratificada pela Lei Federal nº 11.481, de 31/05/2007.



verbalmente. Por outro lado, mesmo que houvesse tal registro, a venda poderia ser feita por instrumento particular, caso seu valor fosse igual ou inferior a 30 vezes o maior salário mínimo, vigente no país,<sup>14</sup> conforme dispõe o art. 108, acima transcrito.

De outro lado, acrescentaríamos outros dois fatos, que apuramos em nossa pesquisa, que sugerem a validade, para o Estado, dos atos realizados perante a Associação de Moradores objeto de nossa análise:

Foram reconhecidos, no âmbito de um processo judicial de divórcio, como prova da realização da venda de um imóvel, tendo sido a associação requisitada pelo juiz a prestar informações e a registrar imóvel em nome de uma das pessoas que se divorciava.

No âmbito das ações de regularização fundiária desencadeadas pela prefeitura esta tem aceito – embora não com exclusividade – os documentos emitidos pela associação como prova da titularidade do imóvel, necessária para a realização do cadastramento com vista à futura titulação a ser concedida por ela. Ou seja, a ação do Estado se apoia nas instituições locais de formalização da propriedade, tendo reforçado e não as substituído. Aparentemente, não haveria alternativa melhor que esta, sendo esse procedimento adotado em diversos outros casos, além daquele estudado.

A influência das instituições oficiais talvez se reflita na utilização da categoria *amortização*, que é própria da institucionalidade do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), em referência aos casos de pagamento parcelado do preço, por sinal, bastante frequentes, no caso estudado, sendo inúmeros os depoimentos que relataram aquisições nessas condições.

Visto este mesmo formulário do ângulo das relações sociais e jurídicas estabelecidas no âmbito local, ressaltaríamos, em primeiro

---

14 Segundo informações colhidas, em 21/02/2010, na rede mundial de computadores (cf. <<http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>>), o maior salário mínimo vigente, no país, é o do Estado do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 1.484,58. Em face desse dado, a lei civil só exigiria a escritura pública, feita em Cartório de Notas, para imóveis vendidos por valores a partir de R\$ 44.537,40. Com base nisso, pode-se antever que, mesmo que ocorra a regularização fundiária, com a abertura de matrícula no RGI, para todos os imóveis situados no Parque Royal, a quase totalidade dos imóveis, aí existentes, poderá continuar a ser vendida por instrumento particular, sem necessidade da escritura pública, restando aos moradores apenas o ônus do registro desse instrumento junto ao RGI.

lugar, a relevância da detalhada individualização do imóvel. Ela é feita tendo em vista prevenirem-se conflitos futuros, uma necessidade sempre premente no caso das favelas, que se encontram constantemente constrangidas no acesso aos mecanismos estatais de resolução de conflitos, bem como convivendo de perto com o exercício da autoridade local por parte da boca de fumo, à qual parte dos moradores tem o hábito de recorrer ou de ameaçar fazê-lo, para resolução de conflitos surgidos com outros moradores da favela. A inclusão dessa informação, no formulário padrão, portanto, serve tanto para orientar a realização de edificações, que devem limitar-se às medidas constantes do Termo de Transferência, como para estabelecer uma base relativamente objetiva, para que a associação possa dirimir eventuais conflitos, entre vizinhos, acerca dos limites de seus respectivos imóveis e da regularidade das construções por eles realizadas.

Por outro lado, nada mais enganoso, a respeito da dinâmica imobiliária local, do que a indicação do preço declarado pelas partes, no ato da venda dos imóveis. Uma vez que o preço da venda constitui a base de cálculo do valor, que, nos termos do formulário padrão, o vendedor se obriga a doar à Associação de Moradores, é amplamente comum a ocorrência de acordo entre vendedor e comprador, a fim de subdeclará-lo,<sup>15</sup> minimizando, assim, o custo da utilização desse sistema de formalização. Trata-se de um fato amplamente admitido e conhecido dos diretores da associação – os quais, afinal de contas, também já compraram e venderam imóveis no local! –, que reconhecem não haver muitos meios de combater essa estratégia de evasão, utilizada pelos moradores.

A cláusula em questão institui, portanto, uma *doação compulsória*, em favor da associação, que os moradores ora chamam de *taxa*, ora de *comissão*. Poderia ser afirmada, sobretudo do ângulo do Direito estatal, a atecnia do posicionamento de uma cláusula, após a assinatura dos participantes do ato, o que permitiria, no campo da interpretação, que se ponha em dúvida o consentimento a respeito dela. Para os moradores do Parque Royal, no entanto, os questionamentos, quanto a essa cobrança,

---

15 Essa subdeclaração chega a 33% do valor real da venda, conforme os poucos casos em que obtivemos dados quantitativos.

recaem ora sobre a destinação a ser dada ao valor pago, ora sobre o peso que ele representa para pessoas trabalhadoras e pobres,<sup>16</sup> ora para a legitimidade dessa cobrança tendo em vista, sobretudo, os serviços prestados pela associação ou ainda o papel que ela supostamente deveria desempenhar na favela. No entender de um de seus ex-diretores, sendo a razão de ser da associação trazer benefícios aos moradores, eles deveriam ser, via de regra, isentos do referido pagamento.

Conforme se pode observar, trata-se de uma cláusula redigida com um espaço em branco, uma vez que o estatuto da associação dispõe que o percentual a ser cobrado será de 3%, para os associados, e 5%, para os não associados. Apuramos na pesquisa a seguinte variação dos percentuais pagos, por força da cláusula em questão:

**Frequência dos percentuais pagos à Associação, nas vendas intermediadas por ela**

PERCENTUAIS PAGOS	
Em branco	18,75%
3%	48,44%
5%	25,00%
Outros *	7,81%

Fonte: Cadastros SMH, 2005.

\* Correspondem a casos em que a cláusula estava ilegível no documento consultado ou no qual não figura a referida cláusula.

Em entrevista com o atual presidente da Associação, esse nos deu a seguinte explicação para o caso dos Termos de Transferência, nos quais o percentual, a ser pago, encontrava-se em branco:

Tem uma variação. É através da sociedade. Quem é sócio a gente abate, e quem não é sócio... E varia também, até às vezes eu nem cobro em cima dessa porcentagem. Às vezes a pessoa chega pra mim, fala assim ‘ah, não tenho condições...’, aí eu falo o seguinte ‘você paga uma taxa única, 30 reais, 50 reais’, eu faço uma taxa única. Porque às vezes as pessoas chegam pra mim e conversam ‘Gilson, eu não tenho condições de pagar o documento, tal, tal, tem como fazer?’ Eu falo assim ‘paga o papel, a impressão’, pronto.

16 Conforme os dados levantados (RIO DE JANEIRO, 2006), 63,08% dos titulares de imóveis do Parque Royal declararam perceber renda mensal igual ou inferior a 3 salários mínimos, sendo que é expressivo o percentual na faixa entre 0 e 1 salário mínimo (27%).

Alguns entrevistados sugeriram, indiretamente, que a cobrança da *taxa* em questão depende do poder de barganha das partes, como no depoimento abaixo:

Eu acho um absurdo você pagar um preço de cartório para botar uma casa no seu nome. Do valor da casa você paga 10%. Eu comprei minha casa por R\$ 6 mil e falei para ele [se refere ao Presidente da Associação] que foi R\$ 4 mil para eu poder pagar R\$ 400,00. Ele vai lá no computador, muda o nome do dono, põe o seu nome, você assina, o dono assina e pronto, aí você paga. Ele falou: ‘tem que pagar R\$ 200,00’. Eu falei que não tinha esse dinheiro: ‘de onde que eu vou tirar R\$ 200,00?’ Ele perguntou: ‘quanto você pode me dar?’ Eu falei: ‘R\$ 50,00’. Ele disse: ‘não, então R\$ 100,00’. Aí eu perguntei se não dava para passar aquele documento lá em casa, porque só ia gastar uma folha. Ele disse que não era pela folha, mas que tinha que constar na Prefeitura que é outra pessoa que mora. Eu falei ‘todas as casas têm registro na Prefeitura?’ Ele disse: ‘todas não, mas a maioria tem; você não quer a sua casa legalizada?’. Eu falei ‘quero’ e ele ‘então?’ Eu falei ‘eu vou ver se eu posso pagar R\$ 200,00’. Eu falei com meu marido e ele disse para pagar os R\$ 100,00 que ele não queria confusão. Eu paguei R\$ 50,00 no dia que ele passou o papel e deixei os outros R\$ 50,00 para pagar no outro mês, porque nem eu nem ninguém tem condição de pagar tudo de uma vez. Ele não assinou o papel e falou ‘só assino quando me pagar os outros R\$ 50,00’. Ele só assinou depois que eu paguei os outros R\$ 50,00. Ele me deu o papel, mas falou que sem a assinatura dele aquele papel não valia nada. Quando eu estava com os outros R\$ 50,00 eu fui lá, paguei e ele assinou. Meu marido falou ‘esse dinheiro não vai nem para a Associação, não vai nem para ele comprar lâmpada para colocar nos postes, porque isso é serviço da Prefeitura’. Se eles vão receber algum dinheiro não custava nada eles comprarem as lâmpadas e falarem com o pessoal que trabalha na Associação para eles mesmos trocarem, porque eles têm aquelas escadas e não precisam ir à Prefeitura.

Outros dois aspectos relevantes, que extraímos da cláusula em questão, dizem respeito ao devedor desse pagamento e ao fundamento jurídico da sua exigibilidade. Quanto ao primeiro aspecto, observamos que, muito embora o estatuto da associação impute esse débito ao vendedor,<sup>17</sup> na prática ele é transferido, sistematicamente, ao comprador, até mesmo em função do fato de ser deixada a esse a opção por concretizar a venda por intermédio da associação ou por outro sistema, tais como:

- Aquele que não passa pela Associação, nem por qualquer outra forma de *registro público* (no lato sentido dessa expressão), reduzindo-se a notícia da transmissão da propriedade ao acordo realizado entre as partes, feito por escrito ou até mesmo verbalmente.
- Aquele em que as aquisições seriam registradas apenas e tão somente perante um órgão estatal ou oficial, que pode ser um órgão federal (como a GRPU) ou municipal (como a SMH), um Cartório de Títulos e Documentos ou de Notas.

Quanto ao segundo aspecto, esse também revela algum nível de sofisticação técnico-jurídica, uma vez que é invocado um fundamento – *Direito dos costumes* – que não nos parece ter sido incorporado ao senso comum não apenas dos moradores de favelas, mas da sociedade de maneira geral. Não nos afigura ser essa uma categoria usual no discurso jurídico das camadas subalternas – e, talvez, até mesmo de outros segmentos sociais –, mas parece-nos ser próprio do repertório desenvolvido, historicamente, pela ciência do Direito, isto é, seria um componente típico do discurso técnico, profissional e/ou especializado. Um outro aspecto dos cuidados jurídicos, envolvidos na redação da cláusula em análise, refere-se ao fato de que ela qualifica, juridicamente, o pagamento a ser feito, pelo vendedor, à Associação de Moradores: trata-se de uma *doação*. À vista de tais considerações, a cláusula em questão sugere-nos ter sido construída a partir de algum tipo de apropriação local de documentos elaborados por advogados ou com

---

<sup>17</sup> Parecendo-nos que essa escolha recaiu sobre uma parte que não teria como alegar ausência de recursos para honrá-lo, hipótese em que ele operaria de maneira análoga a um imposto sobre o produto da venda.

base em orientação jurídica, recebida diretamente pelas lideranças que adotaram tal formulário, tal como se referiram os relatos a respeito do primeiro presidente da Associação de Moradores do Parque Royal.

Além do conteúdo acima dissecado, que faz parte de todos os atos de transmissão de imóveis, tendo em vista constarem do formulário padrão, adotado pela Associação de Moradores, verificamos, nos documentos consultados, que, por vezes, aparecem nos respectivos termos aquilo que, no Direito estatal, designam-se como *cláusulas especiais* ou *pactos adjetos*, isto é, cláusulas não essenciais, facultativas, inseridas conforme a conveniência das partes no sentido de modificar alguns dos efeitos produzidos por um determinado contrato. Na pesquisa realizada, anotamos a ocorrência dessas cláusulas, algumas delas datilografadas, outras escritas à mão, na frente ou no verso dos Termos de Transferência. Identificamos as seguintes modalidades de cláusulas dessa natureza:

- Cláusulas prevendo que a emissão dos documentos do imóvel, em nome do comprador, dar-se-á, apenas, na data da quitação da última parcela (aplicáveis somente no caso de pagamento parcelado);
- Cláusulas estipulando a emissão de notas promissórias (também aplicáveis, somente, no caso de pagamento parcelado);
- Cláusulas estipulando prazo para desocupação e entrega do imóvel, pelo vendedor;
- Cláusulas instituindo servidão a ser suportada pelo imóvel vendido;
- Cláusulas dispendo sobre a titularidade e destinação da laje do imóvel alienado.

As três primeiras dessas cláusulas dizem respeito às obrigações comuns das partes, na compra e venda: pagamento do preço e entrega do bem alienado. Enquanto, de um lado, é muito frequente a necessidade de os adquirentes pagarem, parceladamente, o preço devido, de outro, surge, para os vendedores, a necessidade de obter garantias do recebimento do preço ajustado. A técnica comumente utilizada, na localidade estudada, para fazer face a tais condicionantes consiste em o vendedor somente entregar, ao comprador, o documento do imóvel – isto é, o documento da anterior aquisição do bem pelo, ora, vendedor –, na data em que o comprador

integralizar o pagamento das prestações acordadas. Para compreender essa técnica, uma explicação preliminar deve ser feita: no Parque Royal firmou-se o costume de, feita a venda de um imóvel, o vendedor entregar ao comprador o documento – elaborado pela Associação de Moradores –, que ele (vendedor) recebeu, quando de sua própria aquisição, isto é, o documento certificando que ele (vendedor) é o anterior titular do imóvel. Nas práticas jurídicas do Parque Royal, a posse do documento aquisitivo do antecessor faz presumir a aquisição da propriedade por aquele que ora se diz titular do imóvel. Trata-se de um procedimento análogo ao existente no caso das notas promissórias, no qual a posse das mesmas, pelo devedor, faz presumir a quitação do pagamento nelas estipulado. Esse procedimento também é comparável ao que, no Direito estatal, é denominado *venda com reserva de domínio* – na qual a propriedade se transmite, somente, após a integralização do pagamento do preço (art. 521 do Código Civil brasileiro) – e *venda sobre documentos* –, na qual a transferência do bem vendido é simbolizada pela entrega de seu título representativo (art. 529 do Código Civil brasileiro). Uma vez que a aquisição atual é realizada, perante a Associação de Moradores, o costume local é no sentido de anexar (grampear) o documento dessa aquisição com o da aquisição anterior, o que é feito, nas duas vias desses respectivos documentos: naquela que fica em poder do comprador, e naquela que fica em poder da Associação de Moradores. Assim, a retenção do documento da alienação anterior, por parte do vendedor, significa a retenção da própria titularidade do bem, mesmo que o adquirente já esteja residindo nele, o que é feito como garantia da integralização do pagamento do preço da compra.

Já os dois últimos tipos de cláusulas, acima mencionados, dizem respeito a aspectos definidores dos limites da propriedade, que está sendo transmitida, configurando aquilo que o Direito estatal denomina *ônus reais*. Na pesquisa de campo, encontramos três espécies distintas de servidão.<sup>18</sup> A primeira figura nos seguintes termos, conforme

---

18 Ressalte-se que a categoria *servidão* não é utilizada no discurso dos moradores entrevistados, constituindo uma classificação realizada por nós, a respeito das situações que apuramos na pesquisa de campo. Utilizamos essa categoria no sentido que ela classicamente assume no Direito Civil, isto é, como um ônus real, que impõe ao titular de um imóvel a obrigação de prestar certo serviço ou proporcionar certa vantagem, em benefício de outro imóvel (cf. MIRANDA, 1971: 183-184).

documento cunhado na Associação de Moradores, em 04/06/1988: “O referido estabelecimento encontra-se de frente para o campo de futebol do Royal F. C., devendo seu proprietário não prejudicar o citado campo e quem ali praticar esportes”. Trata-se, pois, de uma servidão negativa, que cria obrigação de abster-se de determinados atos. A segunda espécie, não documentada, mas noticiada nas entrevistas e de conhecimento público, no Parque Royal, consistia em servidão de passagem. Constatamos que uma moradora dispunha de um lote, que era frequentemente utilizado como passagem para a parte “de baixo” da favela, posto que, assim, os moradores poderiam cortar caminho, melhorando a acessibilidade ao local de moradia. Durante bom tempo, os vizinhos impediram que a referida moradora fechasse essa passagem à utilização coletiva, até que a mesma veio a perder essa parcela de seu imóvel, que se converteu em logradouro público, após as obras de urbanização. O último caso encontrado refere-se ao das caixas-d’água, que parece ser o mais frequente no Parque Royal. Costuma surgir, nos casos de edificações com mais de um pavimento, em que cada um dos pavimentos pertence a proprietário diverso, ficando o titular da unidade situada no pavimento superior obrigado a tolerar que aqueles, dos pavimentos inferiores, instalem as suas respectivas caixas-d’água na laje do primeiro. Num dos Termos de Transferência, consultados por nós, datado de 12/01/2004, encontramos uma cláusula nos seguintes termos: “Fica acordado entre as partes, que de acordo com os costumes, fica assegurado espaço acima da 3ª laje para colocação de uma caixa de água”. Nas entrevistas, foram-nos relatados diversos tipos de conflitos, provocados por essa espécie de servidão. De um lado, há casos em que ela não aparece escrita e documentada como no exemplo acima, de modo que o novo adquirente do imóvel superior resistia em reconhecer o ônus constituído anteriormente à sua aquisição. De outro, há casos em que o proprietário do último pavimento se nega, terminantemente, a consentir que os proprietários dos pavimentos inferiores instalem as suas respectivas caixas-d’água no terraço da edificação.

Finalmente, o caso mais frequente de cláusula especial refere-se à titularidade das lajes, isto é, do espaço aéreo, existente sobre determinado imóvel. Identificou-se, há algumas décadas, na prática jurídica das



favelas, que os imóveis e as edificações podem ser vendidos com ou sem direito ao espaço aéreo existente sobre ele. Na documentação consultada sobre o caso estudado, identificamos as seguintes cláusulas relativas às lajes:

- “O imóvel adquirido é apenas o 2º pavimento”, inferindo-se que exclui todos os outros pavimentos;
- “Foi vendido o 3º pavimento para a Sra. L. M. S. A. e o Sr. J. C. sendo que a parte da laje pertence a Sra. M. A. L. e o Sr. F. juntamente com a quitinete que possui no mesmo local citado” (22/08/2000);
- “Apenas parte inferior e parte superior segundo e terceiro andares pertence aos referidos Senhor F. e Sra. M. A. L.” (17/08/1998);
- “OBS. J. E. L. M., RG 2326146, e A. B. S., RG 11935649-1, estamos ciente que a laje de minha propriedade pertence ao Sr. F. C. L. RG 06234195-3.” (02/04/2000)
- “Obs. a parte de cima pertence ao sr. M. R. J. T.” (25/08/1999)

Com base nos exemplos acima citados inferimos que o costume local é no sentido de incluir uma cláusula relativa à laje, no Termo de Transferência, apenas nos casos em que o adquirente ficaria excluído do direito sobre ela, vigorando a presunção de que, na hipótese de silêncio, o adquirente sempre compraria o imóvel com a propriedade plena, isto é, incluindo a titularidade e o direito de uso sobre o espaço aéreo existente acima dele.

Por fim, verificamos existir certo paralelismo entre a regulação do Parque Royal, contida na legislação urbanística aprovada pela prefeitura, e aquela contida nos Termos de Transferência de Benfeitoria, utilizados pela Associação de Moradores. Em ambos, não se verifica uma regulamentação extensa, meticulosa, detalhada, ampla de seu objeto. Ambas estabelecem normas mínimas, sumárias e simplificadas, sobretudo, se comparadas, de um lado, à legislação urbanística em vigor relativa, por exemplo, ao bairro da Portuguesa (onde se localiza o Parque Royal), e, de outro, às escrituras de compra e venda, que, em geral, são elaboradas pelos Tabeliães, para a venda de imóveis regularmente matriculados no Registro Imobiliário. Ou seja,

o espírito que parece estar patenteado, nos documentos analisados, parece ser o da regulação mínima da vida social das favelas em seus documentos formais, dado que não interpretamos como ausência de regulação de maneira geral, uma vez que esta pode operar – e nos parece que, efetivamente, opera – por outros mecanismos, que transcendem a documentação analisada. Tal característica já não comparece nos termos elaborados pela Associação de Moradores da Quinta do Caju, que apresentam características mais aproximadas às escrituras elaboradas em Cartórios de Notas.

### **Considerações finais**

De certo modo, o tema tratado no presente texto não é novo. Desde o início da década de 1970, com o pioneiro trabalho desenvolvido por Boaventura Santos (1977), a experiência jurídica existente nas favelas cariocas tem sido objeto de problematização, com destaque para aquela experiência que se organiza em torno da Associação de Moradores. Assim, o que de novo teria sido trazido por nossa pesquisa? Qual a nossa contribuição para um debate estabelecido há quatro décadas?

Podemos começar a responder a tais necessárias indagações afirmando que, no presente texto, procuramos desenvolver uma abordagem jurídica de determinados aspectos do processo de aquisição da propriedade de imóveis em favelas, procurando reconhecer a forma jurídica que assumem as respectivas relações sociais. Nessa abordagem articulam-se duas perspectivas: aquela que enxerga essas relações a partir de um ângulo predominantemente externo – que seria o ângulo do chamado Direito estatal, isto é, o Direito produzido pelo Estado – e aquela que as vê a partir de um ângulo predominantemente interno – que seria o ângulo no qual se trabalha com o conjunto de percepções, representações e noções cultivadas pelos próprios moradores da favela estudada, que orientam suas respectivas práticas jurídicas, compondo aquilo que compreendemos como *sensibilidades jurídicas*. Tal como vem sendo sustentado pela teoria jurídica contemporânea, não existe contradição, mútua exclusão ou miscelânea metodológica na articulação dessas duas perspectivas, que possuem correspondências, respectivamente, com as abordagens jurídicas ditas *formais* e *materiais* (NEVES, 2003).

Parece-nos que uma articulação tal como a que propusemos pode cumprir diversas tarefas importantes, no sentido de revelar os distintos significados e valorações das práticas jurídicas em curso nas favelas, as quais cabe à análise desvendar. De um lado, demonstra a multiplicidade de articulações, imbricações, mútuas apropriações e condicionamentos existentes entre as instituições do Estado e da favela, evidenciando não somente que as favelas configuram regiões urbanas longe de poderem ser consideradas desreguladas, como também que a sua respectiva regulação possui ampla complexidade, de modo a desafiar a capacidade de interpretação do analista. De outro lado, a articulação que propomos serve à superação de algumas formas (frequentes) de desqualificação e marginalização das práticas jurídicas em curso nas favelas. Com base em nossa pesquisa, agruparíamos essas formas, basicamente, em duas:

1) Uma forma mais visível, que definiríamos como *antipática*, marcada pelo discurso da ilegalidade, que enquadra as práticas em questão como (não mais do que) fatos ilegais, irregulares, informais (o prefixo “i” é inescapável!). Nessa perspectiva, delas quase nada é aproveitável, colocando-se sempre em dúvida, sob suspeita, sob relativização a juridicidade e legalidade dessas práticas. Os direitos e obrigações que daí decorrem ficam sempre condenados a ficarem “entre aspas”.

2) Uma forma, talvez, de menor visibilidade, que definiríamos como *simpática*, marcada pela exotização do objeto da análise, que interpreta as práticas em tela como (não mais do que) fatos curiosos, interessantes, reveladores de uma excepcional e diferencial criatividade dos moradores das favelas. Tratam-se, pois, de práticas idiossincráticas, diferentes, alternativas, reveladoras de uma “outra” e diversa cultura em relação à cidade.

Tratam-se de duas variações de visões estereotipadas: a primeira, de caráter assumidamente negativo, colorindo as práticas comunitárias com as tintas da ilicitude, da condenação moral e, no extremo, da criminalização. A segunda, uma estereotipação com algum verniz de generosidade e condescendência para com os extratos sociais subalternos, porém, igualmente excludente – ou, nos termos de Boaventura Santos (2001), igualmente antiemancipatória. Ambas

teriam em comum o fato de produzirem um eterno confinamento de determinadas práticas numa região do campo jurídico que não as admite como válidas. Nos dois olhares acima tipificados estaríamos diante de casos ou faces da perspectiva que conceituamos como *desjuridicização das práticas jurídicas encontráveis no espaço das favelas*, um dos modos de anulação política e ideológica das formas de organização dos segmentos subalternos e, logo, de sua desorganização. Encontramos exemplos dessa perspectiva em decisões judiciais, no pensamento dos especialistas em Direito e até mesmo no ponto de vista de corretores imobiliários entrevistados ao longo de nossa pesquisa.

A noção de desjuridicização não se confunde, não implica e não se reduz à noção de regulação. Em outras palavras, afirmarmos a existência de um processo de desjuridicização não significa ou implica a afirmação da desregulação da região da favela. Ao contrário, parece-nos que a intensa regulação, que procuramos cartografar em nosso estudo, não tem assegurado plenamente, até aqui, a juridicização das práticas, das instituições e das relações jurídicas de interesse imediato dos moradores de favelas. Trata-se, portanto, de um relevante processo de dominação, em funcionamento, especialmente, nas sociedades latino-americanas, no qual determinados fatos e relações são juridicamente desqualificados, e essa representação seria resistente mesmo ao fato de se dispor de um sistema legal e político tendencialmente poliárquico, tal como ocorre no Brasil a partir de 1988.

O processo de desjuridicização da experiência jurídica das favelas constituiria, assim, um obstáculo ao fortalecimento do Estado democrático e da cidadania, uma vez que, através dele, confinam-se as relações jurídicas que interessam aos moradores de favelas ao plano que Eduardo Carvalho (CARVALHO, 1991) definiu como o das *necessidades*, impedindo-se que sejam alçados ao plano dos *direitos subjetivos* e avaliados, percebidos ou representados, juridicamente, como tais. E isso não ocorre a despeito do fato de ser racional e razoavelmente possível que se chegue a tal conclusão, mediante os procedimentos já conhecidos e disponibilizados pela ciência jurídica, e amparado pelas normas positivadas no ordenamento estatal. Ele importa num descolamento entre as transformações na posição das favelas, no

ordenamento estatal, e o status jurídico objetivo das suas instituições. Representaria, assim, um fechamento do Direito estatal em relação a elas, numa clivagem entre esses dois mundos jurídicos. Nesse contexto, ganha sentido a hipótese da constitucionalização simbólica, proposta por Marcelo Neves (2003): o maior nível de (à falta de melhor termo) *inclusão jurídica* das situações relativas aos moradores de favelas, nos quadros do Direito estatal, constituiria uma aparência enganosa, uma vez que, embora tenha surgido uma legislação voltada a tratar, especificamente, das favelas, essa não se mostra estruturada a conferir garantias legais às relações jurídicas aí constituídas. Nesse contexto, as instituições jurídicas surgidas nas favelas continuariam a se reproduzir, talvez aumentando a sua necessidade simbólica de incorporar artefatos do Direito estatal, a fim de suprir o déficit de legalidade a que se encontram *a priori* confinadas.

As formas de marginalização – e/ou de desjuridicização – acima apontadas comprometem os recentes e louváveis esforços de pesquisadores no sentido de tomar as práticas jurídicas em curso nas favelas como objeto de pesquisa, muitas das quais têm sido refêns das distintas formas do seu próprio etnocentrismo. Não bastam, portanto, os louváveis esforços de tomar os problemas jurídicos dos segmentos subalternos como objeto analítico. Há que se reformular o olhar e que se buscar o instrumental metodológico adequado para encarar esse objeto e fazer face às suas inúmeras complexidades, sob pena de a pesquisa sociojurídica operar como sutil reforço das estruturas que entorpecem a conquista da condição de sujeitos de direitos por parte dos aludidos segmentos.

## Referências bibliográficas

- ALVITO, Marcos (2001). *As cores de Acari: uma favela carioca*. Rio de Janeiro: FGV.
- CARVALHO, Eduardo Guimarães de (1991). *O negócio da terra: a questão fundiária e a justiça*. Rio de Janeiro: EDUFRJ.
- MIRANDA, Pontes de (1971). *Tratado de Direito Privado*, Parte Especial, tomo XVIII. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi.
- NEVES, Marcelo (2003). Del pluralismo jurídico a la miscelanea social:

el problema de la falta de identidad de la(s) esfera(s) de juridicidad em la modernidad periférica y sus implicaciones en América Latina. In: VILLEGAS, Mauricio García; RODRIGUEZ, César A. (orgs.). *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídico críticos*. Bogotá: ILSA, p. 261-290.

RIO DE JANEIRO (Cidade), Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Habitação; AGRAR (2006). *Regularização urbanística, administrativa e fundiária dos imóveis da área denominada Parque Royal – Ilha do Governador*: relatório final. Rio de Janeiro.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1977). The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada. *Law and society review*. Malden (Massachusetts, EUA), v. 12, n. 1, p. 5-126.

\_\_\_\_\_ (2001). *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 3. ed. São Paulo: Cortez.

SOTO, Hernando de (2001). *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record.

# Anexo

## Exemplar de contrato utilizado no Parque Royal



Associação de Moradores do Parque Royal



Fundada em 11 de fevereiro de 1981  
Registrada sob o Nº 62.336 - Livro A/22 - Diário Oficial de 11-02-81  
CGC 29.227.832/0001-27 - Tel.: (021) 383-6618

Rua Jornalista Alaide Pires, 35 - Portuguesa - Ilha do Governador - Rio de Janeiro - CEP.21931-610

### TERMO DE TRANSFERENCIA DE BENFEITORIA

EU, Maria Auxiliadora da Silva rg 09746311-1 e Francisco das Chagas da Silva rg 358797

PROPRIETÁRIO DA BENFEITORIA LOCALIZADA NA RUA Boa Esperança

Nº 09 COM A SEGUINTE DIMENSÃO 7,00 X 4,50

X 2,50 X 2,50 CÔMODOS, SITUADO NA LOCALIDADE DE

Parque Royal Ilha do Governador Rio de Janeiro

PROPONHO A TRANSFERÊNCIA DE MINHA BENFEITORIA PARA O SENHOR(a)

Lindinalva Maria da Silva Antunes rg 05199945-0 e Juarez Correa

Antunes rg 2878437

PELA QUANTIA DE RS. 3.000,00, COM A SEGUINTE AMORTIZAÇÃO

três mil reais

A REFERIDA TRANSFERÊNCIA CONTA COM A AQUIECÊNCIA DO MEU CÔNJUGUE, NÃO TENDO QUALQUER EMBARAÇO ATÉ A PRESENTE DATA.

VENDEDOR Maria Auxiliadora da Silva

CÔNJUGUE Francisco das Chagas da Silva

COMPRADOR Lindinalva Maria da Silva Antunes  
Juarez Correa Antunes

1º TESTIMUNHO Roberto C. S. Gomes

2º TESTIMUNHA Ana Paula M. de Souza

RIO DE JANEIRO, 02 DE agosto 2000

N.B.-QUALQUER VENDA DE BENFEITORIA NESTA COMUNIDADE DE ACORDO COM OS DIREITOS DO COSTUME, O VENDEDOR FICA OBRIGADO AO PAGAMENTO DE % DO VALOR DE VEDA (COMO DOAÇÃO).



Associação dos Moradores do Parque Royal

Fundada em 11 de fevereiro de 1981. Registrada sob o Nº 62.336 - Livro A/22 - Diário Oficial de 11-02-81 CGC 29.227.832/0001-27 - Tel.: (021) 383-6618

Rua Jornalista Alaide Pires, 35 - Portuguesa - Ilha do Governador - Rio de Janeiro - CEP-21920

TERMO DE TRANSFERÊNCIA DE BENFEITORIA

Eu JOSE ALMEIDA DE OLIVEIRA, CPF nº 0311-1

Proprietário da benfeitoria localizada na rua BIA ESPERANÇA nº 39 com seguinte dimensão 2,00 x 7,00 m. 50 x 2,00 x 2,50 m. X 5,60 cômodos, situado na localidade de PARQUE REAL DO GOVERNADOR RIO DE JANEIRO RJ.

Proponho a transferência de minha benfeitoria para o senhor (a) MARIA FERREIROS VILHENA, CPF nº 126-7 pela quantia de R\$ 3.000,00 com a seguinte amortização TRES MIL

A referida transferência conta com a aquiescência do meu cônjuge, não tendo qualquer embaraço até a presente data.

Vendedor JOSE ALMEIDA DE OLIVEIRA  
Cônjuge Francisca dos Reis de Souza  
Comprador Cláudia Fernandes Vieira  
1º Testemunha Francisca Leal de Souza de Souza  
2º Testemunha Antônia de C. Costa M. de Barros

JOSE ALMEIDA DE OLIVEIRA  
Diretor Presidente  
José A. de Oliveira

Rio de Janeiro, 17 de OUTUBRO de 1998.

N.B - Qualquer venda de benfeitoria nesta comunidade de acordo com os direitos do COSTUME, o vendedor fica obrigado ao pagamento de 3 % do valor de venda (como doação).

**A. M. P. ROYAL**  
CGC 29.227.832/0001-27  
JOSE ALMEIDA DE OLIVEIRA  
Presidente

JOSE ALMEIDA DE OLIVEIRA E FRANCISCA DOS REIS DE SOUZA SÓZUOS E CONJUGES NÃO PERTENCEN  
NOS PETERIÇOS \_\_\_\_\_ TERCEIROS E SRA. MARIA FERREIROS VILHENA





# Direito de laje: a invisibilidade do direito fundamental de morar nas favelas cariocas

*Cláudia Franco Corrêa*

A questão habitacional informal, no Brasil, se revela como um problema antigo, repercutindo na sociedade com variados tentáculos, sendo um deles o da segurança pública. Tais complexidades são constatadas e originadas na inexistência histórica de uma política pública que permita aos menos favorecidos acesso a posse e/ou a propriedade de residências dignas. Trata-se de um longo e cada vez mais agravado quadro.

As liberdades civis, direitos fundamentais menos questionáveis, asseguram o direito de acesso à propriedade privada de uma ou mais moradias, o que comumente é alcançado pelos que detêm condições como escolaridade, saúde, trabalho e previdência, e que não necessitam do Estado para deter não só a moradia, como a titularidade da propriedade dela.

Seguramente ainda são os cidadãos que trabalham cerca de três meses por ano e podem dispor de três vezes o valor de seu salário mensal para pagar impostos ao Estado, sem se preocuparem com retribuições que o poder público lhes ofereça, porque dele não dependem. De outro lado, os favelados pouco pagam impostos, com baixos rendimentos que desfrutam e, pela mesma razão, não têm acesso à moradia nas áreas urbanizadas da cidade, restando-lhes as favelas como solução na cidade do Rio de Janeiro.

Entretanto, essa solução possível para moradia cria espaço para as favelas, de que resultam problemas cada vez mais agravados para os

moradores das zonas mais urbanizadas. Estabelece-se assim um dilema insolúvel: as favelas são soluções de acesso à moradia para segmentos da população que não detêm poder aquisitivo para alugar ou para adquirir propriedade imobiliária residencial em bairros urbanizados da cidade. Mas as favelas são vistas como problema grave para a cidade. Se a favela é solução para a sobrevivência de favelados, e ela própria é um problema para os moradores de áreas mais privilegiadas de recursos urbanos, afinal, quem está com o problema e quais seriam as soluções possíveis?

Ao acompanhar a trajetória histórica das favelas no Rio de Janeiro, é possível perceber que tais dilemas sempre estiveram presentes, ainda que subliminarmente, na questão habitacional da cidade. Ao analisar o transcurso percorrido das moradias para baixa renda é factível a comprovação de que as favelas, em dado momento, se tornaram uma opção também do Estado, o que desconstrói o mito que a favela sempre foi uma opção da população sem moradia em subir os morros apenas. Ainda que elas se revertam de uma resposta aos desmandos da política habitacional no país, em várias situações depreende-se a clara noção da (não) atuação do Estado em permitir ou mesmo estimular o avanço das moradias informais, pois servirão em vários contextos a interesses reservados de classes privilegiadas, muito bem representadas no poder público.

A gestão pública urbanística neste sentido será, historicamente, instrumentalizada ao atendimento da separação espacial como reflexo da separação social, onde deverá ser bem delimitado os limites entre as classes pobres e as classes abastardas, permitindo alguma proximidade espacial se isso fosse atender a outras vantagens das classes privilegiadas, como ocorre na necessidade da proximidade da mão de obra barata dos centros de trabalhos atendendo aos interesses da burguesia em geral.

É dentro desse contexto que a favela surge como uma categoria espacial e social *sui generis*, contrastando com sua posição diante da *urbes* formal. Esses espaços tão peculiares, com organização própria, que marcam o solo urbano como fenômeno particular, ainda que pertencentes a própria cidade, já possui seu lastro na história do Rio de Janeiro, por não dizer no próprio Brasil.

Perquirir as fases da ocupação irregular no Rio de Janeiro permite traçar um raciocínio da trajetória dos direitos sociais no país, em

particular, no que é concernente ao direito de moradia, e, portanto, guarda real importância com o (des)caminho da cidadania no Brasil. Deflui, logo, a necessidade de maior explicitação de sua estruturação histórica, sua formação no cenário da cidade do Rio de Janeiro, sua gênese, segundo sua biografia. Tal mobilidade popular, em seus diversos modos, está relacionada a um âmbito contextual de pobreza, ausências de políticas públicas, principalmente pelas práticas replicadas na história do país em desassociar cidadania a um sistema de igualdade adjetiva.

Essas questões revelam antes de tudo a utilização do Direito como instrumento, a serviço do Estado, de alijamento ou dissociativo de acesso ao direito de morar a segmentos mais pobres da população brasileira. Isto também revelará que ao não instrumentalizar o direito de acesso à moradia aos desprovidos economicamente, o Estado informalizará suas habitações, o que incluirá ajustá-las na ilegalidade.

Na qualidade de ilegais suas habitações só serão visibilizadas para o Estado nas práticas de políticas de exclusão, como ocorre nas práticas de remoção. Fora desse contexto seus direitos são invisíveis, e, portanto, negados na sua essência, o que refletirá na necessidade de construção de um mercado próprio que visibilize (ainda que internamente) suas práticas negociais informais, dotando-lhes de legitimidade todo seu arcabouço “jurídico” local.

É justamente nesse contexto que surge o “direito de laje”, um direito que apesar de estar na vida das pessoas não é reconhecido no direito oficial, ainda que sustente um surpreendente mercado imobiliário nas favelas cariocas.

Meu interesse em investigar o “direito de laje” decorreu de minha atuação como professora de direito civil, de modo especial, na disciplina Direitos Reais, onde, dentre tantas questões pertinentes ao estudo jurídico da relação de apropriação de bens pela pessoa, pesquisei, comumente, as incongruências do sistema aquisicional da propriedade imóvel no Direito brasileiro. Tais incongruências se revelam em duas questões especiais: a primeira está na própria lei, principalmente naqueles casos em que são percebidas as flexibilizações impostas ao direito de propriedade, tido como a mais singular forma de apropriação jurídica existente no complexo jurídico vigente em nosso país.

Como exemplo da limitação desse direito frente às muitas possibilidades de apropriação, menciono a força jurisprudencial e normativa que o contrato de promessa de compra e venda vem recebendo. Quando o vendedor nega manifestar a sua vontade em celebrar o contrato definitivo de compra e venda, possibilita ao comprador ajuizar ação adjudicatória contra o vendedor. Nesse caso, o imóvel é adjudicado ao patrimônio do comprador, gerando, desta forma, uma verdadeira obrigação de concluir a transação prometida entre as partes. Se esta obrigação for descumprida, o Estado, através da sentença judicial, compulsoriamente adere o imóvel ao nome do comprador. Esta forma é amparada tanto pela lei, como pela jurisprudência.<sup>1</sup>

A força compulsória do contrato de promessa não só gera uma obrigação de dar, portanto, a efetiva entrega do bem, como também poderá ensejar que o promitente comprador venha a ter legitimidade ativa processual em ação reivindicatória, que em sua natureza se constitui como ação petitória, própria de quem exerce o domínio, por excelência. Será que o ordenamento jurídico brasileiro tornou, na prática, o contrato de promessa de compra e venda um instrumento de transferência de propriedade, e, dessa maneira, um instrumento de aquisição?

Ao que parece a resposta poderá ser positiva.

Independente das complexidades técnicas do contrato em comento, o que se depreende diante de todo o contexto é que o direito de propriedade torna-se um direito que vem sofrendo mitigações, tendo seu campo minado no universo das formas de apropriação por variadas maneiras de se apropriar de bens, reconhecendo a lei, ou não.

A segunda questão encontra-se nas situações lacunosas da lei, quando esta não considera que uma relação social possa constituir, por si, relação de apropriação derivada da autorregulação e da autoconstrução, um ato criativo construído por aqueles que, por razões de mercado, não se ajustam às práticas negociais onerosas que a lei abriga e condiciona como meio oficial de aquisição formal da propriedade, tornando-se verdadeiras categorias de direitos não postos pelo ordenamento legal.

---

1Art. 1.418 do Código Civil Brasileiro – “O promitente comprador, titular de direito real, pode exigir do promitente vendedor, ou de terceiros, a quem os direitos deste forem cedidos e, se houver recusa, requerer ao juiz a adjudicação do imóvel”.

Desse não ajustamento aos ditames da lei decorrem novas modalidades de aquisição de propriedade que se instituem no mercado de compra e venda de propriedade, como categorias de direitos não contemplados pelo ordenamento legal, mas que se impõem nas transações de fato realizadas no mercado e que, em muitos casos, são levados aos tribunais.

Tais modalidades de aquisição encerram arranjos comunitários próprios que se legitimam em comunidades de moradia, geralmente habitados por segmentos economicamente carentes da população que instituem relações de aquisição da propriedade fora do âmbito positivado do Direito, mas que se impõem como direito na vida cotidiana local, inclusive estabelecendo um modo de vida próprio.

A incongruência entre a aquisição formal da propriedade e a aquisição de fato da propriedade reside entre o direito de moradia, postulado na Constituição Federal vigente como um Direito Social, e a resistência da ordem jurídica em reconhecer os arranjos legitimados nas comunidades habitadas por segmentos sociais carentes para atualizar o acesso ao direito de moradia na modalidade que lhes é possível concretizar.

Uma das modalidades de aquisição de moradia é o “direito de laje”, categoria que bem exemplifica a apropriação de bem imóvel em posição verticalizada, também sem previsão no ordenamento jurídico pátrio, pois decorre da plena ocupação horizontal de moradias primitivas, constituídas sobre o solo, na superfície terrestre. O “direito de laje” institui-se na favela de Rio das Pedras, localizada entre a Barra da Tijuca e Jacarepaguá, na cidade do Rio de Janeiro, onde empreendi minha pesquisa de campo. Associado a este “direito” está a reprodução do acesso à moradia na citada favela, assim como um modo de vida próprio construído por seus moradores.

O “direito de laje” ocorre de diversas formas, e a mais recorrente é quando um morador de habitação na superfície vende a outra pessoa o “direito” de construir moradia sobre a laje de sua casa. Outra forma em que se manifesta o “direito de laje” é quando o futuro morador do terreno de superfície vende sua laje sem que sua casa esteja pronta ou sem sequer a laje esteja construída. Nesses casos, o vendedor usa o dinheiro da venda da laje para construir, ou para dar acabamento à sua futura moradia.

Compradores e vendedores admitem tacitamente o “direito de laje”, mesmo em circunstâncias especiais, como é o caso do “contrato” de venda de laje não construída, como já descrito acima.

O “direito de laje” concede nova configuração na arquitetura da comunidade local, configurando moradias verticais, como pequenos edifícios, pois o morador que construiu sua casa sobre uma laje, pode vender a cobertura de sua casa a um comprador, o que caracteriza mais uma modalidade de transação envolvendo o “direito de laje” em comunidades de moradias de segmentos carentes.

Ainda mais uma modalidade em que se faz presente o “direito de laje” ocorre quando o comprador de uma casa construída na superfície compromete-se a construir um prédio com alguns andares, geralmente de 3 ou 4 andares, cujos espaços são dispostos em quitinetes<sup>2</sup> destinadas à locação de unidades para moradia de terceiros, exceto uma das quitinetes, que é destinada à moradia do vendedor da casa primitiva.

A verticalização de moradias se apresenta como fonte de rendimentos de aluguel, para quem empreende a obra, seja o comprador da casa primitiva, ou seu próprio dono. Desse modo, as várias modalidades em que o “direito de laje” se manifesta contribuem para a vitalidade do mercado imobiliário local, cujas transações “contratuais” de compra e venda ou de locação ficam legitimadas na comunidade, pois atendem à demanda por moradia e, de certo modo, permitem a realização do direito de acesso à moradia, embora tais soluções permaneçam à margem do enquadramento legal ora disponível.

A pesquisa focaliza o direito de moradia a partir da investigação das inúmeras possibilidades de apreensão e exercício das titularidades na comunidade de Rio das Pedras, identificando e qualificando as figuras do direito de laje e suas conseqüentes, como as servidões, direitos de vizinhança, locação, dentre outros. Enfim, catalogar e explicar os arranjos jurídicos praticados nas favelas cariocas que estão marginais ao direito formal e decorrentes do acesso à moradia, do qual resulta o modo de existência específico na vida cotidiana de favelados.

---

<sup>2</sup>Quitinete é um apartamento de pequena dimensão, formado geralmente por apenas um quarto, um banheiro e uma sala/cozinha, sendo todos com um espaço extremamente pequeno.

O fato de a favela de Rio das Pedras – analogamente a outras do Rio de Janeiro – ter arquitetado o formato de suas habitações em modalidade vertical, dentro de áreas sem infraestrutura urbana e sem o uso das técnicas empregadas nas construções oficiais dos edifícios em zonas privilegiadas da metrópole, desperta interesse neste estudo. Destaque especial é concedido pela pesquisa a aspectos que podem contribuir para o acesso à moradia própria e digna, um direito cidadão que, até então, não está plenamente ao alcance dos habitantes das favelas, até porque o direito de propriedade não se revela suficiente para abrigar as realidades que permitem a apropriação de tudo o que é possível se apropriar, ou de ser apropriado pelos homens.

Aliás, a aquisição do direito de propriedade no Brasil perpassa por um sistema legal complexo e contraditório, sem falar na onerosidade da aquisição desse direito, distante da realidade econômica de parte significativa da população, que vê na ocupação irregular<sup>3</sup> uma maneira de executar o acesso à moradia, assunto que tratarei em momento próprio no decorrer do presente trabalho.

Cabe ressaltar ainda que a limitação do direito à moradia, por sua vez, passa a restringir o acesso pleno a outros direitos da cidadania, como o direito de ir e vir, ou seja, de entrar e de sair de sua moradia e de circular em segurança pelo bairro; como o direito de levar seus conflitos aos tribunais (acesso à justiça e ao direito); como o acesso ao direito à educação e à saúde, entre outros direitos inerentes ao cidadão (CARVALHO, 2002).

Percebe-se que no que tange ao “direito de laje” os arranjos já normatizados não suportam conceber a criatividade social no processo de aquisição material e auto-organização em fazer existir um direito próprio, autonomamente legislado. Dessa maneira, nota-se que o “cerne da questão” seja o impedimento que se constrói, juridicamente, em reconhecer ou viabilizar o direito de propriedade às pessoas que não conseguem, pelas regras atuais, ter acesso a uma moradia legalmente reconhecida.

---

<sup>3</sup> Ocupação irregular aqui compreendida como assentamentos urbanos (caracterizados pelo uso e ocupação do solo na cidade) efetuados sobre áreas de propriedade de terceiros, sejam elas públicas ou privadas, sem a necessária observância dos parâmetros urbanísticos e procedimentos legais estabelecidos pelas leis de parcelamento e uso do solo.



A gênese do “direito de laje” é a autorregulamentação decorrente de práticas locais, onde o poder público não reconhece formalmente tais categorias ou, quando reconhece, não as legitima, posto que, ao conceder algum nível de urbanidade não o faz legitimando suas aquisições. Tais desconexões também são visíveis em Rio das Pedras. Cito o seguinte exemplo: em maio de 2009, a prefeitura demoliu dois prédios na região do Pinheiro, especificamente na “curva do Pinheiro”. Os prédios estavam em construção quase finalizada. A justificativa da derrubada foi, segundo as notícias na imprensa e ratificado pelos moradores, “que os prédios estavam fora do gabarito da região, que é de três andares, sem projeto ou identificação do engenheiro, além de ocuparem todo o lote”.<sup>4</sup>

Creio que por essa justificativa todas as favelas do Rio de Janeiro poderiam ser extintas. É visível em Rio das Pedras prédios de 10 andares, construídos sem qualquer autorização do poder público, sem qualquer participação de engenheiros. E porque esses não foram derrubados? Por que apenas aqueles foram colocados abaixo?

A falta de parâmetros claros para estabelecer um relacionamento social que seja resultado da conexão entre o real e o legal favorece a normatização informal de práticas sociais reiteradas em comunidades favelizadas. Considero que a falta desses parâmetros resulta não só em uma segregação socioespacial, mas confere um status ao reverso de cidadania. Uma omissão jurídica em não reconhecer legalmente as moradias, inviabilizando suas apropriações e, conseqüentemente, a apropriação de outros direitos consecutórios.

Fora do sistema oficial, desenvolve-se dentro deste espaço um outro direito não oficial que passa a ter vigência paralelamente, ou em conflito, com o direito oficial brasileiro (CARBONARI, 2008). Esse direito, portanto, torna-se institucionalizado no contexto da comunidade, legitimando-se, por assim dizer.

Destarte, o “direito de laje” surge em consequência de a favela assumir uma feição autônoma frente à não atuação do poder estatal. A favela encarrega-se de suas próprias necessidades, na contramão do imaginário social das camadas favorecidas que as enxerga como nicho

---

4 Jornal *O Globo*, 19/05/2009.

de marginalidade e de desamparados à “espera de uma solução”.

Convém pontuar que uma feição simbólica bastante distinta da econômica e da jurídica não pode ser esquecida. Em Rio das Pedras, crescer, ganhar altura, permite dar visibilidade à existência simbólica da favela no panorama da metrópole, como expressão da comunidade sobre sua real existência. É como se ela estivesse dizendo: “Estou aqui!”

Devo registrar que as regras de construção são locais e não guardam analogia com as normatizadas pela municipalidade, nem com os saberes consagrados na engenharia ou na arquitetura voltados para a construção de habitações em áreas oficialmente urbanizadas, nas quais se paga o imposto territorial urbano (IPTU). Há uma produção de normas tácitas que objetivam o direito de construir socializadas no seio da comunidade. Razão pela qual ao perguntar a um construtor como ele sabia se poderia ou não construir do jeito que estava edificando, a resposta foi: “Todo mundo aqui sabe o que pode e o que não pode, o que sei aprendi com os outros e ensino o que sei para os mais novos”.

As moradias verticais, construídas sobre lajes, trazem, dentre tantas questões, uma consciência de moradia específica, principalmente do ponto de vista mercadológico. Após percorrer o espaço da urbe local e de conversar com moradores, percebi diferenças entre moradores que habitam sobre lajes e moradores da superfície, configurando estilos de vida e de comportamentos que expressam modos de ser e de viver distintos. É como se a hierarquia de espaços interferisse na posição social do morador na comunidade. Há uma diferença entre morar em um apartamento e morar em uma quitinete. O apartamento tem dimensões maiores, geralmente com dois quartos. As quitinetes compõem espaços menores, podendo ou não ter banheiro próprio. As quitinetes menos valorizadas são aquelas que possuem banheiro e área de serviço comunitários, também denominadas de “quartos”.

O “direito de laje”, como se explicita, é instrumentalizado na favela de Rio das Pedras de diversas formas, mas cabe ressaltar que o valor simbólico para seus moradores, quando adquirem seus imóveis, é a realização de um sonho, o “sonho da casa própria”. Esse sonho foi reiteradamente verbalizado nas negociações que presenciei, conforme cito abaixo:

Finalmente tenho minha casa.

Agora eu sou dono e proprietário.

Meus filhos não vão ficar como eu, de galho em galho. Agora temos um teto nosso.

A família vai ficar junta, vou trazer minha mulher e meus filhos do Ceará, pra nossa casa.

Fiz muito serão pra juntar o dinheirinho, agora que tenho um teto é só comprar os móveis devagarzinho.

Comprei a laje e agora vou construir duas quitinetes, uma pra mim e outra pra alugar, agora vou ter minha casa e ainda vou ter outra pra ajudar nas despesas.

Agora não pago mais aluguel, a gente vai poder ter uma vida melhor.

Essas feições consubstanciadas pela aquisição da casa própria que não perpassam pelos modelos formais, e, portanto, não necessitam das ingerências do Estado para valorizá-las como apropriações particularizadas, são decorrentes da própria categorização de ilegalidade imposta à favela, traduzida na segregação socioespacial, que marca os favelados, não só por uma geografia própria.

Na situação de ilegais, a favela constrói uma identidade exclusiva, com modelo específico de economia, além de leis e códigos particulares. Esta obstinação em manter um modo de vida autônomo cria mecanismos que os faça sentir mais normalizados, mitigando as marcas do ser marginalizado (VALLADARES, 2005).

O mecanismo frequentemente utilizado como forma de “amparar” suas aquisições e, portanto, simbolicamente dar segurança jurídica a elas, é o registro feito dessas aquisições na Associação dos Moradores. Uma função cartorial exercida pela Associação de Moradores, analogamente à função registral dos cartórios oficiais que registram os negócios jurídicos, validando as aquisições imobiliárias.

Os manejos que constroem o arcabouço “jurídico” das aquisições reforçam o mercado imobiliário informal existente, valorizando sensivelmente aqueles imóveis que possuem “registro” e que são derivados de práticas contratuais, como se a “registrabilidade” “legalizasse” a situação originária da ocupação. Dessa maneira, os

valores de mercado resultam de uma série de informações que a comunidade julgará como indicadores de maior ou menor importância econômica, onde a registrabilidade será um deles.

De fato, a Associação é reconhecida e legitimada como aquela que exerce a “função” do Estado, legisla, executa “serviços públicos” e ainda exerce a função judiciária, julgando, conciliando ou mediando os conflitos que lá chegam, além de exercer o poder “policial” através da repressão a tudo aquilo que se julga indevido ou “ilícito”.

Essas feições fazem concluir que, além da visão particular da urbe, *habitus* próprios representados nas relações entre os moradores da comunidade (BOURDIEU, 2007) e *modus organizandi* com que gerem relações e os conflitos internos parecem indicar que, especialmente em Rio das Pedras, os moradores buscam um espaço público próprio aonde não se sintam excluídos, mas como parte dele, sonho que, se não é realizado em outras favelas, torna Rio das Pedras um exemplar do imaginário social da população dos favelados em geral.

O poder exercido e estabelecido pela Associação, com a chancela dos moradores, se instrumentaliza na organização da própria favela, trazendo a redução de riscos de violações não só ao patrimônio como à integridade física dos moradores. Observa-se, dessa maneira, que a troca existente entre os moradores e a Associação se manifesta por motivos concretos de interesses recíprocos que se ajustam e se conciliam.

Assim, se revela a atuação judiciária da Associação, que funciona, em Rio das Pedras, não como uma juridicidade alternativa, secundária, mas principal. Seus moradores não têm o hábito de procurar o judiciário para dirimir seus conflitos internos, procuram a Associação para que, como agente judicializador, promova a administração de seus conflitos.

A visão marginal imposta constantemente por parte da sociedade, o que inclui o próprio poder público, aos favelados faz com que eles não reconheçam nos aparelhamentos públicos a competência e a legitimidade de promover a administração de seus problemas. A síntese é simples: por não ser reconhecidos como titulares de direitos que estão na esfera institucional formal, pois são ilegais, também não reconhecem nos entes estatais autenticidade suficiente para promover soluções adequadas as suas realidades. Compreendem que seus conflitos não estão ao alcance

do Estado, pois este não concebe suas práticas. Destarte, o judiciário não é reconhecido como poder legítimo<sup>5</sup> para solver os conflitos existentes na esfera interna da favela.

A ausência de reconhecimento leva a considerar que suas demandas não estão “dentro” da esfera do Estado, e por estar “fora” da dimensão oficial decorre a necessidade de buscar um “órgão” que não só os reconheça, mas igualmente se constitua parte integrante de todo o arranjo comunitário. Assim, a Associação encontra-se legitimada para tomar as decisões que lhe convier, não só atuando como prestador mediacional, como também “julgando” conflitos através de “sentenças” que produzem eficácia *erga omnes* no universo da favela.

Cabe ressaltar que a maior parte dos conflitos levados à Associação são demandas decorrentes de acesso à moradia. Aparecem com versões voltadas para o direito de construir moradias. Igualmente versões conflituosas são referidas à invasão ou ocupação de espaços considerados pelos moradores como “públicos”, ou seja, de uso da comunidade. Outras vezes tais espaços ocupados geram conflitos por serem considerados “privados”, ou seja, de ocupantes que não puderam ainda construir suas casas, mas detêm a “posse” do terreno, ainda sem uso. Além disso, estão presentes outros conflitos de vizinhança sobre construções que prejudiquem a ventilação e a luminosidade, em locais “públicos” ou “privados”, além de situações que envolvam negociações sobre “laje” como compra e venda, locação, separação e herança.

Pelo exposto, percebe-se que, ao estabelecer esses mecanismos, desconsiderados não só pelo Direito, como pela própria estrutura urbana, seus moradores expõem sua capacidade de reagir a toda exclusão que são submetidos. Dessa sorte, ao criarem um contexto de consumo imobiliário, derivativa de consistente inventividade, manifestam alternativas de integração social, reconstruindo o tecido social rompido, regenerando rapidamente aquilo que falta para situar-se interpretativamente na realidade que lhe parece empurrá-los para fora (MARTINS, 2002).

---

<sup>5</sup> Poder legítimo aqui compreendido como poder decorrente de um consenso social e não meramente legal.

As articulações no mercado vão cumprir um papel importante na medida em que viabilizam o atendimento dos interesses e necessidades da própria comunidade, transformando o “ilegal” em produtos que se normalizam a partir da conjunção dos instrumentos econômicos e “jurídicos” criados para objetivar a interação da vida social, trazendo consciência coletiva de seus significados.

Essas mesmas articulações constroem uma dinâmica própria que assegura o acesso a direitos que, apesar de ordenados na esfera constitucional como direitos cidadãos, são abstraídos de parcela significativa da sociedade brasileira, que, por razões de ordem econômica, se encontra alijada de reconhecimento concreto de suas cidadanias.

Assim, o Direito, por sua concepção normativista, compreenderá tal mercado como uma ilegalidade, ao passo que não reconhecerá suas práticas como catalogadas no rol de práticas formais explicitadas no universo jurídico. Essas práticas, por estar fora do ordenamento posto, no seu rol *numerus clausus*, não são recepcionadas pela sua legitimidade e sim desconhecidas pela sua categorização de ilegalidade.

Contudo, ao perceber que o Direito não é apenas uma técnica de organização social, muito menos uma simples organização normativa, mas que também possui um sentido axiológico, permite-se concebê-lo pela condução de valores, especialmente, os valores fundamentais, os reais valores de interpretação de toda e qualquer aplicação do direito infraconstitucional, porque estes indicam o sentido maior de atuação do Direito em uma sociedade igualitária (LIRA, 2000).

Tais valores vão firmar a execução da cidadania, consolidada na dignidade da pessoa humana, conforme declara a Carta Magna, ao assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.<sup>6</sup>

Por essa maneira, não é possível compreender o direito pela perspectiva exclusiva de um restrito legalismo. Como pondera Castanheira Neves (1998: 75), o que se verifica nos dias atuais é a reafirmação de direitos fundamentais, posto que, “não é já a lei a dar validade jurídica a direitos,

---

6 Preâmbulo da Constituição Federal de 1988.

são os direitos reconhecidos como fundamentais, a imporem-se à lei e a condicionarem a sua validade jurídica”.

O fundamento, ainda segundo Neves, deve ser a expressão da razão em que se afirma uma validade que transcenda pontos de vistas individuais, e que se imponha como justificação superior e independente das posições particularizadas, vinculando de forma simultânea e igualmente os membros da relação social.

Portanto, a validade se concentra em justificativas que não retire a dignidade e a igualdade, aliás, antes as satisfaça. Assim, o cidadão é reconhecido como um sujeito ativo reivindicador e não simplesmente como um objeto de algumas poucas práticas político-sociais.

Logo, por esse viés, as referências regulativas, que imprimem a imposição de ilegalidade a práticas executadas em contextos como aquelas encontradas em Rio das Pedras, perdem o sentido pelo seu próprio distanciamento com o cotidiano, pois tais referências se valem do direito como um mero instrumento social de racionalização e satisfação de objetivos político-sociais, e não como “a instituição de uma validade. E a validade é a manifestação de um sentido normativo (de um valor ou de um princípio) transindividual” (NEVES, 1998: 77).

Por conseguinte, objetivar as práticas imobiliárias simplesmente como apartadas do sistema legal, importa apenas vê-las pela estrutura em que são apresentadas e não no sentido em que estas apontam. Seu sentido está direcionado a um campo de satisfação, validada pela sua essência de inclusão social, diante da inércia do poder público.

Aqui há de se ponderar uma atuação dialógica que inter-relacione ações sociais e interesses jurídicos que sejam norteados pelos princípios basilares da República, cujo fundamento se esteie na dignidade da pessoa humana, considerando que seja valor máximo dessa mesma República erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais (LIRA, 2000).

## **Referências bibliográficas**

- ABREU, Mauricio de Almeida (1987). *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar.
- AMORIM, Maria Stella de (2006). Os Juizados Especiais na região

metropolitana do Rio de Janeiro. *Direito Federal*, Revista da AJUFE. Brasília: AJUFE, nº 86.

ASCENSÃO, José de Oliveira (2000). *Direitos Reais*. Coimbra: Editora Coimbra.

BATISTA, Bárbara Gomes Lupetti (2008). *Os rituais e o princípio da oralidade: construção da verdade no processo civil brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed.

BELLO, Enzo (2006). *Cidadania e Direitos Sociais no Brasil: um enfoque político e social*. Disponível em: [www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/enzo\\_bello.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/enzo_bello.pdf).

BOURDIEU, Pierre (2007). *O Poder simbólico*. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BURGOS, Marcelo Baumann (org.) (2004). *A utopia da comunidade*. Rio das Pedras, uma Favela Carioca. Rio de Janeiro: PUC.

CARBONARI, Sílvia Regina de Assumpção (2008). *O direito de superfície sob nova perspectiva*. Âmbito Jurídico, Rio Grande, 51, 31/03/08. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revistaartigos\\_leitura&artigos\\_id=2458](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revistaartigos_leitura&artigos_id=2458).

CARVALHO, José Murilo de (2002). *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_ (1987). *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras.

CHALHOUB, Sidney (1996). *Cidade Febril: Cortiços e Epidemias na Corte Imperial*. São Paulo: Companhia das Letras.

GALDINO, Flávio (2005). *Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos – Direitos não nascem em arvores*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris.

GEERTZ, Clifford (2006). *O Saber Local*. Petrópolis: Editora Vozes.

KANT DE LIMA, Roberto (2008). *Ensaio de Antropologia e de Direito*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris.

KRELL, Andréas J. (2002). *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha*. Os (des) caminhos de um Direito Constitucional Comparado. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

LIRA, Ricardo César Pereira (2003). O Direito de Superfície e o Novo Código Civil. *Revista Forense*, v. 364.

\_\_\_\_\_ (2000). A Aplicação do Direito e a Lei Injusta. *Revista da Faculdade*



*de Direito de Campos*. Rio de Janeiro: Renovar, ano I, nº 1, p. 13-28, jan./jun. MARSHALL, Thomas Humprey. (1967). *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

MARTINS, José de Souza (2002). *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre a exclusão, pobreza e classes sociais*. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes. NEVES, António Castanheira (1998). Entre o Legislador, A Sociedade e o Juiz ou Entre Sistema, Função e o Problema – Os Modelos Actualmente Alternativos da Realização Jurisdicional do Direito. *Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra: Universidade de Coimbra, v. LXXIV, p. 1-44.

SANTOS, Boaventura de Souza (1988). *O discurso e o poder*. Porto Alegre: Sergio Fabris.

SARLET, Ingo Wolfgang (2007). Mínimo Existencial e Direito Privado: Apontamentos sobre algumas dimensões da possível eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais no âmbito das Relações Jurídico-privada. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. *A Constitucionalização do Direito*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris.

SILVA, José Afonso da (2000). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros.

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

ZALUAR, Alba (org.) (1980). *Desvendando máscaras sociais*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora.

### *Parte 3*

## ANTIGOS E NOVOS DESAFIOS PARA AS FAVELAS CARIOCAS

“Em primeiro lugar, refletem-se na favela os problemas gerais da cidade, resultantes da profunda desorganização de seus serviços e da sua incapacidade em acompanhar o crescimento da metrópole.

Não se esqueça, porém, que o crescimento da favela é quase sempre mais acelerado que o do bairro estabilizado, mais acelerado que o da própria cidade.”

(SAGMACS. “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, 1960: 20)



# A favela na cidade-*commodity*: desconstrução de uma questão social

*Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro*

*Marianna Olinger*

O nascimento, a consolidação, a ampliação das favelas no Rio de Janeiro e o correlato debate sobre as *virtudes* e *vícios* de sua existência no espaço social da cidade sintetizam de maneira eloquente as várias etapas da metamorfose da questão social brasileira.<sup>1</sup> Cada uma delas inicia-se com a emergência de novas proposições de modelo de ação sobre tal território, justificado pela construção de representações sociais que defendem e/ou condenam a existência das favelas. Para tanto, são mobilizados diferentes argumentos cognitivos, normativos e políticos, mais ou menos eruditos, em diferentes âmbitos institucionais. Portanto, a favela como questão social pressupõe um campo discursivo e de ação, aberto à paixão e à razão, tendo como centro um conjunto de aporias sustentado por argumentos que simultaneamente pretendem conhecer, julgar e propor, ou, para ser coerente com o enunciado acima, propor, julgar e conhecer.

Este é o ponto de partida deste artigo. A compreensão das várias conjunturas em que a favela entra no debate público deve buscar elucidar as relações inerentes entre a explicação/avaliação de sua existência e de seus problemas com as proposições de ações. Não objetivamos aqui, contudo, reconstruir essas conjunturas. Seria impossível realizá-

---

<sup>1</sup> Assumimos neste texto o conceito de questão social: “um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade para existir como conjunto ligado por relações de interdependência” (CASTEL, 2009: 30).

lo no âmbito de notas que apenas desenvolvem a comunicação oral apresentada no seminário do qual resulta o presente livro. Centramos nossa reflexão na conjuntura atual que, consideramos como hipótese, constitui a última etapa da favela como questão social e a desconstrução da aporia anteriormente vigente pela imposição de um conjunto de justificativas instrumentais e pragmáticas – que retiram o debate do campo da política, assim sendo, do conflito, e o insere no domínio da razão do mercado. Trocando em miúdos o nosso argumento: se antes o debate sobre a favela envolvia a tomada de posição por meio de juízos de valores que não diferenciavam explicação, avaliações e ação, na atual conjuntura a favela é concebida pelo modelo de ação que busca assegurar as condições de sua valorização como ativo mercantil se bem conectada com a cidade, transformada ela mesma em *commodity*. Estaria, portanto, em curso um *desapaixonamento* da compreensão/julgamento/ação da favela, de seu lugar no espaço social e no imaginário coletivo carioca, cuja principal consequência é o deslocamento de dualidades históricas da favela como questão social, como o relativo à urbanização *versus* remoção, por exemplo. Tal processo de desconstrução vem sendo realizado pela utilização de práticas próprias do que Pierre Bourdieu chamou de violência simbólica, praticada pela mobilização por diversos atores de argumentos cognitivo-normativos que retiram do debate sobre as favelas o desentendimento como possibilidade discursivo-prática.

Em razão dessa hipótese, não obstante os modestos objetivos do presente artigo, somos obrigados a começar por uma breve reconstrução da trajetória da favela como questão social. Em seguida, propomos identificar os momentos nos quais ocorreram conjunturas de *desapaixonamento* do debate sobre a favela e a disseminação de representações sociais que a reinterpretam como problema ou impedem a sua incorporação ao estatuto de mercadoria de grande potencial de valor.

### **A favela como questão social: tensão teórica e prática da dualidade**

A partir da segunda metade do século XX, a favela se impõe como questão social no contexto carioca, quando se torna um dos eixos centrais do debate público, tanto no âmbito político como acadêmico. A partir

de uma releitura histórica desse período, é possível perceber o papel do Estado, das ciências humanas e sociais, dos meios de comunicação, para citar alguns dos atores envolvidos na construção e “metamorfose”<sup>2</sup> dessa questão desde tal época até os dias de hoje. Ao tornar-se centro de um forte debate político e acadêmico, a favela passou a representar um dos principais símbolos de ameaça à coesão social no contexto urbano brasileiro,<sup>3</sup> que desde então tenta conjurar o risco de sua fratura, como um desafio que põe em cheque a capacidade de a sociedade existir enquanto conjunto ligado por relações de interdependência. A visão de uma sociedade atomizada – de produtores eficientes e consumidores racionais – frente à aparente desordem da favela provocava uma inquietude, que as representações da sociedade como organismo teriam de superar.<sup>4</sup> O foco do debate se dava muito mais na premência de amenizar sua própria presença, a ponto de tornar a questão invisível, cristalizando-a na periferia da estrutura social, ainda que não deixasse de questionar o conjunto da sociedade.

No contexto carioca, a questão social favela e os problemas que apresenta à cidade, sejam problemas reais ou imaginados, enunciados por discursos quase sempre construídos de fora para dentro, acabam evidenciando fronteiras de uma formação social que retornam para seu centro – ou seja, as condições para os que estão nas margens, nesse caso a favela, dependem sempre da condição dos que estão no centro.<sup>5</sup> A definição do Estado por intermédio de práticas de exceção (OLIVEIRA, 2003; AGAMBEN, 2004) e a manutenção de margens como componente necessário à existência do centro (DAS, POOLE, 2004) parecem encontrar eco no contexto brasileiro, onde integrados e marginais pertencem a um mesmo conjunto, cuja unidade é problemática. Nesse panorama, as condições de estabelecimento e manutenção dessa

---

2 Em *Metamorfoses da questão social*, Castel faz uma releitura das transformações históricas do século XVIII até os dias de hoje, destacando o que suas principais cristalizações comportam de novo e de permanente ao mesmo tempo, ou seja, apresenta-se então a metamorfose relativa à questão anterior, que era saber como um ator social subordinado e dependente poderia tornar-se um sujeito social pleno.

3 Apesar de o debate estar fortemente fundado no contexto carioca, o posto político da cidade enquanto capital da República.

4 Topalov (1996) discute esse processo no contexto europeu.

5 Entendido aqui como centro de decisão.

unidade – a integração (ou não) da favela ao resto da cidade – constituem a dualidade entre remover ou integrar,<sup>6</sup> que em momentos diferentes e por meio de argumentos distintos legitimou as políticas para as favelas.

A tensão em torno do tema da moradia popular no Rio de Janeiro já era central na vida da cidade no final do século XIX, quando os cortiços eram apresentados como principal ameaça à saúde pública, por um lado, e ao projeto capitalista, por outro, com a necessidade da adequação da força de trabalho ao novo modelo de produção industrial, o que passava pelo aumento da produtividade dos operários, e, portanto, com a reorganização de seu modo de vida (ABREU, 2008). A existência dos cortiços era considerada um obstáculo à reforma urbana, que, a partir do século XX, já estaria fundada fortemente no discurso que pregava a periculosidade dos cortiços *versus* a necessidade de mudança dos hábitos das classes populares para atender às necessidades da indústria. Com o fechamento dos cortiços (1891), aliado à abolição da escravatura, ao crescimento da migração entre campo e cidade, a partir do fim do século XIX o problema da moradia popular se desloca da forma – o cortiço (com ênfase nas condições de higiene e salubridade) – para o lugar, com a ocupação dos morros da Providência e de Santo Antônio. Se antes o obstáculo eram os cortiços, agora a favela se impunha como centro da dificuldade.

As reformas que permearam toda a primeira metade do século XX, acompanhadas da intensificação das remoções, originaram também os primeiros movimentos de resistência, com discursos que defendiam a urbanização das favelas em oposição à remoção como opção, marcando uma clara tensão teórica e uma dualidade prática no enfrentamento da questão (SANTOS, 1979; VAZ, 2002; VALLADARES, 2005; ABREU, 2008). Com o início da ditadura militar em 1964, a tese da urbanização perde força, voltando a ter centralidade na disputa só a partir dos anos 1980, quando a favela passa a ser objeto de interesse na vida política, que se renovava com o fim do período ditatorial (VALLADARES, 2005; BURGOS, 2004; ABREU, 2008). No início da década de 1990,

---

6 A integração da favela às zonas não faveladas entendida como processos de intervenção urbanística que buscavam ampliar o acesso daqueles territórios à infraestrutura urbana predominante nestas.

a tese da urbanização torna-se hegemônica, sem no entanto eliminar outras posições que disputavam o campo, onde as antigas teorias da marginalidade (PERLMAN, 1977; KOWARICK, 1974) permanecem no cenário, por meio de sucessivas reapropriações pelos campo acadêmico, jornalístico e político.

## **Forças da construção da tese da urbanização**

O período de transição da ditadura para a democracia – fim da década de 1970 e início da década de 1980 – foi marcado por grandes disputas políticas, em que a questão fundiária – urbana e rural – foi central na formação de coalizões que determinaram o tratamento do assunto na Constituição de 1988. Na preparação para a volta à democracia, a favela passa a ser um território político valioso. A criação do Programa Promorar (1979), pelo então presidente João Figueiredo, seguida pela eleição de Leonel Brizola como governador do Estado do Rio de Janeiro (1982), e pela gestão municipal de Saturnino Braga (1986-1988), inauguram um período de negação do discurso das remoções, de uma nova forma de o poder público se relacionar com as favelas. O surgimento da função social da propriedade enquanto figura jurídica, com a Constituição de 1988, abriu caminho para um novo período na questão da favela, quando o discurso da urbanização iria se tornar hegemônico. Em 1992, o Plano Diretor da Cidade já incorporava os instrumentos trazidos pela Constituição, consolidando a ideia de um “programa global” de integração das favelas à cidade (BURGOS, 2004).

Se, por um lado, a nova constituição abriu caminho para rediscutir a ocupação do solo, privilegiando a função social da propriedade, o que legitimou o discurso focado em urbanização, regularização fundiária e melhoramentos das favelas, por outro, o mesmo período foi marcado pelo recrudescimento da violência nesses espaços (MISSE, 1999 e 2003), assinalando a dualidade no discurso e na prática – não se discutia mais a necessidade de urbanização e integração, no entanto, políticas de segurança excludentes justificavam o discurso da *Cidade partida*, colocando mais uma vez em cheque a integração da sociedade carioca (VENTURA, 1994). De um lado, a sociedade “dividida” entre favelados e não favelados; do outro, movimentos sociais fortalecidos na esteira



do movimento que aprovou a Constituição de 1988 buscavam soluções democráticas e integradoras para as questões sociais brasileiras, dentre elas, a favela. Os movimentos sociais urbanos dos anos 1980 no Rio de Janeiro tiveram um papel crucial para a legitimação do discurso que levaria à hegemonia da urbanização por mais de duas décadas na cidade.<sup>7</sup> A eleição de Cesar Maia (1992) consolida o período iniciado nos anos 1980 e a urbanização de favelas é apresentada como possível solução para a questão social favela. Não sem contradições, se analisamos as demais políticas urbanas do mesmo período,<sup>8</sup> a proposta de integrar a favela ao asfalto era apresentada como solução para os problemas da cidade, tornando preponderante a tese da urbanização no campo político.

Assim como os movimentos sociais urbanos dos anos 1980 foram cruciais para a construção e a consolidação do discurso político que legitimou a urbanização enquanto política para as favelas, forças acadêmicas também tiveram papel importante nessa construção. Na segunda metade dos anos 1970, influenciados em grande medida pelo trabalho de Padre Lebrez e pela pesquisa da Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS) no Rio de Janeiro, diversos pesquisadores já se debruçavam sobre o tema favela enquanto questão social. Podemos perceber claramente que existe uma tentativa de ruptura com o discurso hegemônico de remoção a partir da década de 1950, com os primeiros trabalhos do Padre Lebrez na cidade. Com sua concepção humanista, ele teve forte influência na formação de urbanistas progressistas, e na decomposição e recomposição das representações, iniciando na academia

---

7 Os movimentos pela urbanização e legalização dos loteamentos clandestinos e irregulares, a experiência do Núcleo de Legalização dos Loteamentos da Promotoria Pública e a constituição do Cadastro de Loteamento e Favelas da Prefeitura, como primeiro ato administrativo de reconhecimento desses territórios, foram determinantes na legitimação do discurso da urbanização.

8 Apesar do discurso fortemente calçado na política habitacional “integradora” e na “ordem urbana”, o novo prefeito ignorou o Plano Diretor, aprovado em 1992, e criou o Plano Estratégico, com foco na atração de capital estrangeiro para a cidade, promovendo megaprojetos – como a construção da Linha Amarela, o Projeto Rio Cidade, as Operações interligadas, a candidatura da cidade a sediar os Jogos Pan-Americanos, além de uma forte resistência à utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade (CARDOSO, 2007). Nesse aspecto, se, por um lado, o governo Cesar Maia consolida de vez o discurso que defende a permanência das favelas e sua melhora por programas estatais, por outro, seu governo também inaugura um período em que a cidade passa a ser objeto do grande capital, por meio da possibilidade de realização de grandes eventos.

um campo de estudos novo, calcado nas ciências sociais, exclusivamente dedicado à questão da favela. As teses desenvolvidas por pesquisadores naquela época, até então construídas majoritariamente para atender às necessidades da ordem industrial que se estabeleceu na primeira metade do século, abriram caminho para uma nova área de estudos (SANTOS, 1979; BLANK, 1979; VALLADARES, 1979; PERLMAN, 1977), fundamental para a mudança de representação da questão urbana – da favela enquanto questão social no Rio de Janeiro.

### **A Desconstrução: a favela como negócio**

Na segunda metade da década de 2000, com mudanças no jogo político na cidade e no Estado do Rio de Janeiro, observamos paulatinamente a desconstrução do discurso que dominou as duas décadas anteriores. As remoções, negadas no período anterior, agora voltam a ser parte do cenário. Se antes a saúde pública e o embelezamento da cidade sustentavam a tese das remoções, agora a segurança pública<sup>9</sup> e o meio ambiente sustentam a antiga/nova tese. O novo período é marcado pela articulação de dois discursos aparentemente contraditórios: por um lado, a remoção; por outro, a integração dos espaços onde a remoção não é viável, sustentada não mais no direito ou na ameaça de desintegração do tecido social, mas na criação de um novo mercado consumidor. A integração antes sustentada pelos discursos políticos e acadêmicos agora ganha força por meio do mercado, inaugurando uma fase em que favela passa a ser objeto de grandes empreendimentos.

Nessa nova etapa da metamorfose discutida aqui, uma série de violências simbólicas são acionadas para reconstruir as representações legítimas do mundo e fundamentar novas práticas, a partir da redefinição de categorias presentes nos discursos sobre a favela. Se a realização dos Jogos Pan-Americanos na cidade em 2007 foi o ponto de partida para

---

<sup>9</sup> Apesar de a violência no Rio de Janeiro ter tomado proporções alarmantes ainda no final da década de 1980, tendo se agravado durante as décadas seguintes, até 2007, ano da realização dos Jogos Pan-Americanos na cidade, as políticas de habitação e segurança eram implementadas de maneira independente. De um lado, o governo municipal tratava a questão como de integração, tendo como principal política de “enfrentamento do problema” a urbanização das favelas. Do outro, o governo do Estado ficava responsável pela política de segurança.

legitimar uma série de políticas truculentas contra favelas, o anúncio da realização da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016 consolida uma nova fase no debate, colocando novos atores no centro da questão.

Ao considerar que a favela – seu modo de vida, ou sua permanência em determinadas áreas da cidade – é a causa principal de males sociais, cria-se uma ideia de que as populações desses espaços não podem fazer nada mais do que adaptar-se a determinações do centro, excluindo progressivamente setores diretamente impactados pelas intervenções, que são definidas em espaços de tomada de decisão progressivamente menos evidentes. Aparece assim um resíduo que legitima a permanência de dispositivos verdadeiramente disciplinares e *organizadores*, necessários para racionalizar a questão e incorporar a favela a um todo possível, ideal para o *desenvolvimento* da cidade. Ainda que se possa considerar esses traços *arcaísmos* ou *resistência* dos grupos dominantes a uma certa *modernização*, o que se percebe é uma multiplicidade articulada em sistemas sociais aparentemente oriundos de épocas diferentes da história, que coexistem. A permanência desses traços tem relação próxima com as desigualdades espaciais da acumulação do capital, das transformações das formas produtivas e urbanas e, portanto, também da estrutura de poder (HARVEY, 2006, 2008).

A preparação da cidade para sediar jogos da Copa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 intensifica as contradições entre discursos e práticas. Um novo projeto de cidade emerge,<sup>10</sup> onde parte das favelas deve ser removida (seja por risco ambiental, humano ou por necessidade de utilização dos espaços para a preparação da cidade para os jogos – uma redefinição da ocupação imobiliária de algumas áreas) e outra parte deve ser urbanizada, o que inclui necessariamente algum índice de remoção, para facilitar a manutenção da segurança e a realização das obras. No

---

<sup>10</sup> A crise financeira internacional deflagrada em dezembro de 2007 fez com que o governo federal, em 2008, anunciasse um reforço do Plano de Aceleração do Crescimento, com a destinação de montantes de investimentos para urbanização de favelas nunca antes vistos na cidade. Um “novo” projeto de cidade parece estar se desenhando: enquanto os governos federal e estadual investem maciçamente em grandes projetos urbanísticos em favelas próximas às áreas mais valorizadas da cidade, e às áreas que devem valorizar-se por conta da realização dos megaeventos, o governo municipal empreende o projeto de “limpeza” e “organização” da cidade.

novo discurso, coexistem a urbanização e a remoção, como vimos nas décadas de 1960 e 1970, agora com uma nova roupagem. O contexto é diferente e os argumentos que legitimam os discursos também.

No processo de construção dos novos discursos e práticas, a cada etapa surgem “novos problemas” associados à favela a serem conjurados, e, assim, novos atores e novas modalidades de intervenção. Cada uma das etapas, por sua vez, produz transformações no próprio campo discursivo, delimitando *a priori* o que é legítimo/ilegítimo ser debatido. A tese central aqui é que a favela tinha sua representação fundada no campo da ação social relativa a valores até a primeira metade da década de 2000, o que começa a mudar a partir da preparação da cidade para os grandes eventos e da possibilidade de investimentos de grande vulto, fundando uma representação baseada no campo da ação racional instrumental, provocando simultaneamente um desencantamento e a despolitização do debate sobre a favela.

## **Violência Simbólica: a favela contra o meio ambiente e a paz urbana**

A nova coalizão de interesses, marcada pela aliança entre os governos federal, estadual e municipal, por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento, por um lado articula uma estratégia de continuidade no investimento em melhoramentos para favelas; por outro, legitima uma estratégia agressiva de controle da violência na cidade.<sup>11</sup> Como se não bastassem as violências físicas ou psicológicas que os moradores das favelas se viam submetidos – seja pelos grupos criminosos, seja pelas forças públicas –, a violência simbólica (BOURDIEU, 1998) entra em campo, e se fortalece. Nesse contexto, o combate à violência e à

---

<sup>11</sup> Em maio de 2007, a pouco mais de um mês da realização dos Jogos Pan-Americanos, as forças de segurança estadual e nacional conduzem uma operação em uma das maiores favelas da cidade, vitimando fatalmente, em uma só noite, 19 pessoas. A partir daí as forças de segurança ficariam meses vigiando a mesma favela (escolas ficaram sem funcionar por três meses na área), dando uma demonstração de força, quase exemplar, no intuito de conter quaisquer ações que pudessem vir a prejudicar a realização dos jogos. Estava em destaque naquele momento muito mais do que os Jogos Pan-Americanos, já que a cidade era candidata a sediar jogos da Copa do Mundo de 2014, e também as Olimpíadas de 2016, justificando assim todo tipo de violência contra aquelas comunidades, vistas como, mais uma vez, “ameaça à integração”.

degradação do meio ambiente justifica a emergência de velhas práticas de remoção,<sup>12</sup> paralelamente a um discurso de valorização dos territórios favelados como ativo mercantil, na cidade transformada ela mesma em *commodity*.

Leite (2008), ao discutir risco e sociabilidade violenta, por meio da visão de moradores de favelas no Rio de Janeiro, destaca a existência de uma percepção amplamente difundida na cidade, onde as favelas são o território da violência, e sua população é em alguma medida conivente com os agentes primordiais dessa violência: os traficantes de drogas. A insegurança e o medo acabam assim marcando a percepção social sobre os moradores de favelas, levando à criminalização dos mesmos, a uma crescente segmentação socioespacial da cidade (MELLO, 2001; LEITE, 2008) e à redefinição das políticas públicas e dos projetos sociais destinados a tais populações e territórios, favorecendo uma política de segurança baseada no enfrentamento direto aos traficantes, fato simbolizado numa *guerra* contra as favelas e seus moradores (CANO, 1997; DOWDNEY, 2002; RAMOS & LEMGRUBER, 2004).

Por outro lado, os incidentes climáticos, como chuvas, inundações e deslizamentos também são acionados para justificar a nova onda de remoções. Ao serem convocadas pela imprensa para fornecer explicações, as autoridades públicas justificam as tragédias, invariavelmente, como consequências de eventos climáticos incomuns, fora dos padrões previstos, mas também, e, sobretudo, como resultado da suposta irracionalidade do comportamento dos pobres que “invadem” áreas sujeitas a evidentes riscos ambientais, “escolhendo” habitar esses espaços. A suposta escolha dessas pessoas e seus hábitos (como, por exemplo, descarar seus lixos nas encostas) seriam em grande medida responsáveis por agravar os riscos a que elas estão expostas. Diante

---

12 Em janeiro de 2009, em seu primeiro mês no governo, o prefeito Eduardo Paes já havia editado quatro decretos com o objetivo de conter a expansão das favelas. Os decretos acompanhavam o novo programa lançado pela Prefeitura que tinha como objetivo “ordenar” a cidade. O programa logo ganhou a simpatia da opinião pública e da mídia, que iniciou uma grande campanha pelo “controle” da expansão das favelas, bem como para a remoção de favelas, ou parte de favelas, estabelecidas já há muito tempo, com ênfase nas zonas Sul e Oeste da cidade – esta última já vinha sendo foco de propostas remocionistas desde 2007, por ocasião das obras dos Jogos Pan-Americanos (*O Globo*: “Prefeito baixa decretos para conter expansão das favelas” [12/1/2009] e “Prefeitura vai instalar novos eco-limites nas favelas” [16/1/2009]).

das ameaças de desvalorização do seu capital eleitoral, as autoridades desencadeiam operações emergenciais. Engenheiros, bombeiros, policiais e outros corpos técnicos de emergência são mobilizados de maneira excepcional pelas autoridades públicas para diminuir os estragos e, de alguma forma, acalmar o natural sentimento de desamparo da população. No entanto, tais operações somente reforçam o discurso da culpabilidade das vítimas, e legitimam perante a opinião pública a necessidade de remover essas populações das chamadas “áreas de risco”. O novo discurso *remocionista*, que já vinha sendo amadurecido desde a realização dos Jogos Pan-Americanos, ganhou força com os deslizamentos ocorridos em diversas favelas no Rio de Janeiro, que deixaram dezenas de vítimas fatais, além de centenas de desabrigados, por ocasião de uma forte chuva no início de 2010. As autoridades consternadas vinham a público dizer que não há outra alternativa, as pessoas terão de ser removidas, apesar de uma gama de discursos dissonantes questionarem a remoção como única alternativa à vulnerabilidade de determinadas áreas.

Não é novidade para ninguém, com efeito, que o espaço urbano foi e continua ser apropriado por formas totalmente à margem da regulação pública, dos planos diretores, das leis de uso e ocupação do solo urbano, dos códigos de construção e de posturas. Um verdadeiro *laissez-faire* impera em nossas cidades, produzindo não apenas territórios de pobreza, mas também aqueles habitados por segmentos sociais de alta renda. No Rio de Janeiro, por exemplo, 69,7% das áreas ocupadas acima dos 100 metros de altitude (cota 100) no município – que totalizam 11,7 milhões de metros quadrados – estão nas mãos das classes média e alta, segundo dados do Instituto Pereira Passos (IPP), órgão de planejamento e informação da prefeitura, e apenas 30% deste vasto território inapropriado para fins residenciais são ocupados pelas favelas. Em compensação, 73,5% dos moradores de favela habitam áreas acima da cota 100, expondo uma dramática desigualdade no território, expressa também na distribuição social dos riscos decorrentes da precariedade urbana.

Se é verdade, portanto, que as catástrofes são geradas por incidentes climáticos fora do comum, os seus efeitos resultam de um padrão muito usual de gestão das nossas cidades, onde o planejamento, a regulação

e a rotina das ações são substituídos por um padrão de operações por exceção, fragilizando órgãos da administração pública. Neste quadro de gestão urbana, os previsíveis problemas causados pelos igualmente previsíveis eventos climáticos somente podem ser respondidos por ações emergenciais, o que contribui decisivamente para a reprodução da precariedade de nossas improvisadas cidades. No entanto, o que fica das tragédias é um fortalecimento do discurso que tem legitimado uma nova onda de políticas de remoções. A serviço exatamente da proteção do quê, ou de quem, é talvez uma das grandes questões a serem elucidadas.

Se, por um lado, as intervenções existentes fazem parecer crescentemente que é preciso negociar com as populações faveladas as intervenções a serem realizadas nesses territórios, na prática, intervenções decididas previamente – fora do alcance dos espaços de decisão participativa e democrática, de forma que tais intervenções associem-se completamente aos interesses do Capital – negam simbolicamente a dessimetria da relação estabelecida entre o Estado interventor e as comunidades receptoras. Nesse contexto, o capital econômico, representado pelos investimentos do Estado nas intervenções urbanísticas nas favelas, não age senão sob a forma eufemizada do capital simbólico. E tal reconversão do capital, que é a condição de sua eficácia, não tem nada de automático, exigindo um trabalho e cuidados incessantes, indispensáveis para estabelecer e manter as relações de dominação.

A entrada em cena de novos interesses econômicos na acumulação urbana, ligados às recentes oportunidades de negócios que os megaeventos propiciam e possivelmente à crise econômica mundial deflagrada em 2007, que constrangeu o crescimento do capital em boa parte dos países desenvolvidos, vem impactar diretamente as políticas na cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, os programas atuais de urbanização e remoção de favelas, concomitantemente, ganham destaque na disputa de um novo “projeto de cidade”.

Por um lado, parece haver a reconversão do modelo político da cidade como máquina de crescimento (MOLOTCH, 1976) para a cidade como máquina de divertimento (CLARCK, 1983); por outro, os limites dos mercados já desenvolvidos colocam a favela como espaço

inédito de exploração por um mercado em constante necessidade de expansão. Esse novo projeto de cidade parece ser a materialização das disputas pelo controle do que vai ser destruído e reintegrado à cidade, de forma que o capital continue permanentemente crescendo (HARVEY, 2004). Se a cidade sempre foi tanto viabilizadora quanto expressão da dinâmica capitalista, agora, mais uma vez, ela tem de se recriar, ou ser recriada, para viabilizar a continuidade do projeto capitalista. A diferença fundamental é que antes a cidade era tomada por coalizões de clássicos interesses políticos e econômicos, que desenhavam políticas urbanas orientadas pelo seu crescimento – cujos efeitos sobre o emprego e a renda legitimavam a coalizão. Agora os interesses políticos e econômicos aparecem fundidos. Os atores das políticas vêm do próprio mercado e se legitimam pela mobilização dos recursos políticos tradicionais (partido, clientelismo etc.), mas também pelas estratégias de uso da cidade como marketing político. Expressão desta dupla via de construção do consenso que legitima o atual poder político sobre a cidade é a aliança Cabral-Paes. Ela articula as duas formas magistralmente, mantendo relações quase simbióticas entre mercado e partido. Não é mais possível saber quem está a serviço de quem. Outra expressão, no plano das modalidades de política pública, é a convivência harmoniosa e maravilhosa do clientelismo filantrópico das organizações sociais de vereadores e deputados e a política de mercado, traduzida na parceria público-privada para a realização dos investimentos urbanos. A primeira alimenta o mercado político-eleitoral e a segunda, o mercado da acumulação urbana. As duas formas de ação política são unificadas pela utilização mercantil dos fundos públicos. Como consequência, a política urbana deixa de ser uma frágil e instável combinação entre os objetivos de provisão pública de serviços e de regulação pública do uso e ocupação do solo e acumulação privada com a cidade, para ser a geradora direta das condições da acumulação privada de riqueza e poder. Os interesses privados tornam-se protagonistas diretos da política, fato presente nas intervenções baseadas na parceria público-privada, nos modelos de financiamento dos projetos urbanos baseados na “venda de cotas-ações” nos lucros futuros dos empreendimentos.

No entanto, para que esse modelo se viabilize, importantes garantias são



necessárias em razão das vultosas somas de capital imobilizadas durante longos períodos de tempo. Emerge no contexto a necessidade de um conjunto de garantias, em parte fornecidas pela política macroeconômica (como controle da inflação e política de câmbio, por exemplo) – ou seja, a garantia de uma política de ajuste, já existente no Brasil desde 2003 –, aliadas a um conjunto de políticas urbanas locais, que minimizam as ameaças de desvalorização que venham do território. Em sua análise sobre a transformação da governança urbana no capitalismo tardio, Harvey (2006) descreve como os conceitos de inovação e de empreendedorismo foram encampados por governos locais a partir da década de 1980, como alternativa para enfrentar as dificuldades enfrentadas pelas economias capitalistas a partir da crise de 1973.

Nesse processo, um empreendedorismo majoritariamente focado no investimento e no desenvolvimento econômico por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, simbolizado na transformação da cidade em negócio ligado ao circuito do entretenimento, tornou imperiosa também a transformação da questão das favelas. A transformação da favela em tal perspectiva, no entanto, trouxe a necessidade de construção de novas representações para esses espaços, onde a desconstrução do discurso da favela como enigma da coesão social, por meio da alusão aos temas da violência e do meio ambiente, foi a base para a construção do discurso da favela como *commodity*, marcado por um *desapaixonamento* e uma *despolitização* do assunto.

## **Favela nos negócios urbanos**

A *questão social favela* no Rio de Janeiro sofreu uma metamorfose ao longo dos últimos cinquenta anos. Ora a favela devia ser removida, ora urbanizada; ora problema, ora possibilidade, a favela foi, e ainda é, sujeito e objeto de intervenções de toda ordem, a despeito muitas vezes da agência de seus habitantes. O que vemos hoje na cidade do Rio de Janeiro é: nos lugares onde a cidadania se afirmou e universalizou o padrão igualitário nos procedimentos de provisão de serviços e de regulação das práticas de uso e ocupação do solo urbano tornou-se necessária a constituição de uma burocracia técnica para exercer

o importante papel de racionalização da política; nos lugares onde isso não aconteceu prevalecem outras gramáticas, cujo denominador comum é a predominância dos interesses particularistas e imediatos no funcionamento dos aparelhos públicos.

A existência de um universalismo de procedimentos implicou a institucionalização do campo da ação política e a introdução do interesse geral encarnado por uma burocracia como mediadora do jogo dos interesses particulares. Ou seja, a existência dessa burocracia é fundamental para a adoção do universalismo de procedimentos que permite à administração funcionar sob baixa influência do jogo político imediato e particularista. Como já mostraram vários analistas das relações entre Estado e sociedade no Brasil, a constituição de burocracias com essas características ocorreu apenas nas áreas de interesses de frações das classes capitalistas modernizantes como forma de proteger os pedaços do Estado que asseguram as condições gerais da acumulação de capital. Nos outros setores de atuação do Estado, via de regra naqueles cuja função é atender às necessidades de reprodução social, prevalecem as gramáticas dos interesses particularistas. Na organização atual do chamado pacto federativo, couberam às prefeituras estas últimas funções. Para tanto, desde o início dos anos 1980 vêm sendo descentralizadas para os municípios parcelas significativas dos recursos fiscais manipulados pelo Estado brasileiro. Na prática, na ausência de vigorosas instituições políticas capazes de constituírem a cidadania, a descentralização alimenta diferentes lógicas políticas particularistas – fundadas seja no clientelismo, no patrimonialismo, no corporativismo ou no empreendedorismo –, que coexistem na organização e no funcionamento da administração urbana, bloqueando a adoção de instrumentos de planejamento e de gestão pública de correntes da afirmação da lógica do universalismo de procedimentos.

Em um contexto de esquarteramento da máquina pública pela coexistência de diversas lógicas políticas, articuladas por coalizões controladoras de centros de decisão que funcionam segundo os interesses que comandam cada uma delas, o *desapixonamento* e a *despolitização* do discurso limitam ainda mais o espaço político como arena de reivindicação da parte dos que não têm parte, espaço

não acessado pela maioria num sistema de direitos dominantes (OLIVEIRA, 2006). Na medida em que o debate é despolitizado, construindo uma ideia de que esta não é uma discussão política, mas sim uma discussão “racional/instrumental”, e que, portanto, deve ser resolvida a partir de análises puramente técnicas, esvazia-se o debate público, torna-se a política irrelevante para as classes dominantes e inacessível para as classes dominadas. Irrelevante do ponto de vista de que as grandes questões, as grandes decisões, passam por fora do sistema representativo e não estão ao alcance das instituições que a democracia criou para veicular a reivindicação da parte dos que não têm parte. É a redução do poder político ao poder econômico, anulando a separação entre os campos dos dois poderes, que o próprio liberalismo elevou ao estatuto de princípio fundamental. Diante desse cenário resta-nos questionar quem comanda as intervenções na favela carioca hoje. Afinal, favela: território de quem?

## Referências bibliográficas

- ABREU, Mauricio de Almeida (2008). *A evolução urbana no Rio de Janeiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP.
- AGAMBEN, Giorgio (2004). *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo.
- BIRMAN, Patrícia (2008). Favela é comunidade. In: SILVA, Luis Antônio Machado (org.). *Vida sob cerco*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p.99-114.
- BLANK, Gilda (1979). Brás de Pina: experiência de urbanização de favela. In: VALLADARES, Licia do Prado (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 93-124.
- BOURDIEU, Pierre (1998). *O poder simbólico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- BURGOS, Marcelo Baumann (2004). Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: FGV, p. 25-60.
- CANO, Ignacio (1997). *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER.
- CARDOSO, Adauto Lucio (2007). A política de urbanização de favelas no município do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, Adauto Lucio. *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais*

em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Finep, p. 276-323. Coleção Habitar. CASTEL, Robert (2009). *Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 8. ed. Petrópolis: Editora Vozes.

CLARCK, Terry N.; FERGUSON, Lorna C. (1983). *City Money: Political Process, Fiscal Strain and Retrenchment*. New York: Columbia University Press.

DAS, Veena; POOLE, Deborah (eds.) (2004). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.

DOWDNEY, Luke (2002). Crianças do Tráfico: Um Estudo de Caso de Crianças em Violência Armada Organizada no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 7 Letras.

HARVEY, David (2004). O Novo Imperialismo. São Paulo: Edições Loyola.

\_\_\_\_\_. (2006). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.

\_\_\_\_\_. (2008). The Right to the City. *New Left Review*, Londres, n. 53, p. 23-40, set.-out.

KOWARICK, Lúcio (1974). Capitalismo, dependência e marginalidade urbana na América Latina: uma contribuição teórica. *Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 8, p. 79-96, abr.-jun.

LEITE, Márcia Pereira (2008). Violência, risco e sociabilidade nas margens da cidade: percepções e formas de ação dos moradores de favelas cariocas. In: SILVA, Luis Antônio Machado (org.). *Vida sob cerco*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 115-142.

MELLO, Marco Antônio da Silva. Selva de Pedra: apropriações e reapropriações dos espaços públicos de uso coletivo no Rio de Janeiro. In: ESTERCI, Neide; FRY, Peter; GOLDENBERG, Minas (orgs.). *Fazendo Antropologia no Brasil*. Rio de Janeiro: DP & A, p. 205-228.

MISSE, Michel (2003). *O movimento, a constituição e reprodução das redes do mercado informal ilegal de drogas a varejo no Rio de Janeiro e seus efeitos de violência*. Rio de Janeiro: Eduerj.

\_\_\_\_\_. (1999). *Malandros, marginais e vagabundos*. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

MOLOTCH, Harvey (1976). The City as a Growth Machine: Towards a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, p.

309-332, set.

OLIVEIRA, Francisco de (2006). A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (orgs.). *Neoliberalismo y sectores dominantes*. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, ago., p. 265-291.

\_\_\_\_ (2003). *Crítica à razão dualista e o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial.

PASTERNAK, Suzana (2003). *O desafio da mensuração*. Texto técnico para subsidiar a formulação do Programa Nacional de Integração Urbana de Assentamentos Precários. Brasília: Ministério das Cidades – SNH.

PERLMAN, Janice E. (1977). *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

RAMOS, Sílvia; LEMGRUBER, Julita (2004). *Urban Violence, Public Safety Policies and Responses from Civil Society*. Social Watch Report, 2004. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos (1979). Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALLADARES, Licia do Prado (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 17-48.

TOPALOV, Christian (1996). Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz e PECHMAN, Robert (orgs.). *Cidade, Povo e Nação: a gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 23-52.

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

\_\_\_\_ (org.) (1979). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

VAZ, Lilian Fessler (2002). *Modernidade e moradia: habitação coletiva no Rio de Janeiro, séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: 7 Letras.

VENTURA, Zuenir (1994). *Cidade partida*. São Paulo: Companhia das Letras.

# A habitação popular na revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro

*Maria Julieta Nunes*

## **1. Introdução: Direito à Moradia e Planejamento Urbano**

No nebuloso atual cenário sobre o significado de um suposto planejamento urbano nas cidades brasileiras, seu formato e modos de lidar com a gestão do espaço urbano e da população, para quase todos uma coisa parece clara: deve conter políticas voltadas à moradia popular, das camadas de baixa e média renda da cidade e, em extensão, seus bairros de acolhimento. Em que pesem as ponderações sempre válidas da favela como ‘solução’, manifestação de resistências, parece não haver dúvidas de que os assentamentos populares, loteamentos e favelas da cidade necessitam, em graus variados, aportes do poder público, sendo áreas da cidade com atendimento de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos de qualidade inferior às demais áreas da cidade e onde a população vive padrões de cidadania muito aquém das áreas reconhecidas como ‘bairros’ da cidade. Ademais, os dados demonstram que a população destas áreas tem crescido em proporção muito superior à da cidade como um todo<sup>1</sup>.

As razões humanitárias – traduzidas no debate do planejamento urbano pelo ‘direito à moradia digna’ – seriam por si só suficientes para justificar esforços do ‘planejamento urbano’ em transformar as formas precárias de moradia a que está submetida boa parte da população da cidade. Poderíamos acrescentá-las razões não tão nobres, e de grande preferência do senso comum neste momento, tais como a derivação de problemas de

---

<sup>1</sup> Besserman & Cavaliere (2004) referem-se a 0,74% a taxa geométrica média anual relativa à década de 1990 para o Rio de Janeiro como um todo enquanto a população residente em favelas cresceu em 2,40% aa.

infraestrutura (lixo, esgotos, energia elétrica etc.), ou mesmo os motivos de segurança ou de proteção ambiental, que decorrem da gestão ineficiente destas (e de outras) áreas da cidade, já que sua população assume por conta própria parte das obrigações que caberiam à administração pública.

Mas as relações entre gestão urbana e moradia, que justificariam a priorização da temática da moradia no ‘planejamento urbano’, não param aí. Pelo fato de o solo urbano consistir em mercadoria, o acesso a terra, condição essencial de viabilização da moradia, está de alguma forma atrelado ao mercado imobiliário, que é em parte definido pela chamada ‘regulação do uso e ocupação do solo’, objeto principal da legislação urbanística e, por tabela, do ‘planejamento urbano’.

Assim, para os que concordam com estas premissas, é imprescindível, em vários sentidos, que o principal documento que pretende implementar o suposto ‘planejamento da cidade’ vise à moradia popular como questão principal, posicionando-a com hierarquia superior dentre o conjunto de proposições multissetoriais e temáticas que comporiam uma pauta de medidas orientadoras da gestão urbana.

Tratando-se do Rio de Janeiro especialmente, assistimos à experiência do Plano Diretor Decenal de 1992, que muito se aproximou do que o Professor José Arthur Rios denominou como *núcleo organizador de ações convergentes* em torno a medidas propostas para a cidade, assumindo, corajosamente, como questão central, o enfrentamento da moradia e da favela como problema socioambiental prioritário.

Contudo, o processo de revisão do Plano Diretor, ora em tramitação final na Câmara dos Vereadores, concede valor secundário à moradia. No chamado Substitutivo 3 – texto que embasa o processo de revisão –, o tema encontra-se tratado no mínimo, sendo posteriormente encaminhada proposta mais consistente no pacote de emendas do executivo, denominada Anexo à Mensagem nº 36.

Pretendemos aqui levantar as propostas em curso na cidade a partir do que emerge nesses documentos<sup>2</sup>, entendendo que a elaboração e

---

2 Constituem-se em emendas do executivo: Anexo à Mensagem 36; sugestões recolhidas à sociedade civil; emendas encaminhadas por vereadores, para os quais se abrem inexplicáveis oportunidades de endereçamento de propostas, sendo que uma destas permitiu o encaminhamento de emendas apócrifas, facilitando a emergência das mais incríveis proposições, sem comprometimento dos vereadores por sua autoria.

aprovação de Planos Diretores constituem um momento privilegiado de explicitação e visualização de linhas de força que agem sobre a gestão urbana e a cidade. No exemplo em particular, a riqueza de material de pesquisa é evidenciada, pois contamos com a enunciação de propostas de autoria do próprio poder público e seus representantes, devido ao largo tempo de tramitação do plano e a sucessão da prefeitura.

Estranhamente, a ineficácia do atual Plano Diretor no Rio de Janeiro contrasta com o interesse das variadas tendências e segmentos econômicos e sociais, em interferir no processo de tramitação de sua revisão, incluindo emendas e sugestões ao texto, que se tornaram claras pela profusão de proposições encaminhadas – avaliadas em um número de 1.400, neste momento! – colocando um desafio ao trabalho de avaliação por parte da Comissão do Plano Diretor em funcionamento na Câmara dos Vereadores<sup>3</sup> neste momento.

## **2. Plano Diretor de 1992: contexto, elaboração e resultado**

Instituído em 1992, o Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro foi elaborado no quadro de revisão constitucional de 1988 e seu significado ultrapassou os objetivos do ordenamento territorial. Pela primeira vez em texto constitucional foi incluída parte referente à ‘questão urbana’, conferindo aos Planos Diretores o papel de ‘cumprir a função social da cidade’ e obrigando a que cidades de população superior a 20 mil se munissem deste instrumento.

Antes de mais nada, os novos planos deveriam responder a uma geração crítica ao planejamento integrado compreensivo adotado nas décadas da ditadura, traduzidos em planos contendo formulações gerais recomendadas por agências internacionais, com enfoque ‘desenvolvimentista’, orientados para a conhecida equação “primeiro crescer o bolo para depois reparti-lo”, e assim afastando-se do enfrentamento direto dos ancestrais problemas da pobreza e da desigualdade socioespacial das metrópoles. A crítica resultou na articulação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que

3 A Comissão de Revisão do Plano Diretor é constituída por nove membros, tendo como Presidente a vereadora Aspásia Camargo (PV) e Relator o vereador Roberto Monteiro (PC do B).



consolidou uma plataforma de luta pelo ‘planejamento democrático’, indicativo de onde deveriam ser retirados direcionamentos, mecanismos e dispositivos ajustados à instauração da chamada ‘justiça social’ na gestão da cidade. No decorrer dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, a plataforma foi traduzida na Proposta de Emenda das 200 mil assinaturas, encaminhada no processo de revisão constitucional, sendo empobrecida durante os embates ocorridos pela ação do chamado Centrão, articulação de caráter conservador que se formou durante o processo constituinte (NUNES, 1990).

Os planos diretores deveriam adotar no local os instrumentos alternativos recomendados nesta plataforma, dando continuidade aos avanços conquistados na revisão das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas municipais.

Em síntese, cabe atentar para a potência do Plano Diretor do Rio de Janeiro naquele momento, que acumulava o duplo papel de instituir no plano local instrumental eficaz para fazer frente aos desafios existentes e, simultaneamente, o de apresentar ao país um ‘planejamento alternativo’, disputando o papel de vanguarda no panorama nacional ao lado de planos/equipes de cidades como São Paulo e Porto Alegre, e mais tarde o de Belo Horizonte.

A plataforma da Reforma Urbana defendia a gestão democrática da cidade, um entendimento de que a garantia da justiça social dependeria da incorporação da sociedade civil na formulação do planejamento, apontando como necessário o controle social em todas as etapas de elaboração do plano. Para viabilizar esta ‘construção coletiva’ o novo plano diretor deveria retomar o planejamento compreensivo, no que se refere ao embasamento em dados objetivos, a partir dos quais seria elaborado um diagnóstico consensual, afinado com a ‘justa distribuição de ônus e benefícios na cidade’.

No tocante ao Plano Diretor Decenal do Rio instituído em 1992, a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano programou processo de elaboração incluindo a participação de representantes da sociedade civil desde a fase de diagnóstico. Foram formados Grupos de Trabalho setoriais compostos por membros de instituições profissionais, representações da sociedade civil e de associações de moradores (áreas

de Habitação, Transportes, Meio Ambiente, Gestão Urbana, Políticas Setoriais e outros), sob a coordenação de técnicos do extinto Instituto de Planejamento (IPLAN-Rio), que se reuniram regularmente em fins dos anos 1980, para definir prioridades e diretrizes. Cabe destacar que o exercício deste debate manteve-se num elevado clima de tensão por todo tempo de discussão, dada a multiplicidade de interesses nem sempre convergentes, postos em questão, e a inexperiência do debate público, abolido pela ditadura durante décadas.

A segmentação do debate não comprometeu o enfoque de síntese que prevaleceu na eleição da questão da habitação como o principal problema urbano da cidade e prioridade do Plano Diretor, como demonstram os documentos que resultaram do Grupo de Trabalho-Habitação. O fim do BNH havia deixado uma grande lacuna nas soluções de produção de moradia e urbanização de assentamentos carentes e a nova Constituição, de inspiração municipalista, lançou aos municípios a hercúlea tarefa de sua solução contando com seus minguados recursos. Caberia aos municípios, a partir de suas potencialidades, a criação de condições locais para promover a geração de recursos e estruturas organizacionais compatíveis com a dimensão dos problemas da moradia das faixas de pobreza.

O desafio a seguir era o de criar fonte permanente de recursos necessários para viabilizar um programa habitacional abrangente e ininterrupto para a cidade. Imaginou-se como mais viável que adviessem dos lucros de empresas imobiliárias de maior porte financeiro (de capital), e isso seria passível apenas se a estas fosse garantido algum ganho. Dois instrumentos se destacariam pela potencialidade de atingir esses fins: o solo criado<sup>4</sup> e as operações interligadas<sup>5</sup>. A implantação do primeiro significava a adoção do índice de aproveitamento do terreno<sup>6</sup> igual a um para toda cidade, que ultrapassado implicaria a

4 Hoje denominado Concessão Onerosa do Direito de Construir.

5 Como sabido, consiste na possibilidade de concessão de flexibilização de dispositivos legais pelo poder público – podendo ser taxas de ocupação, ultrapassagem do IAT, etc. – em troca de medidas compensatórias, isto é, obras de edificação e infraestrutura, que na proposta do Plano Diretor voltavam-se especificamente à moradia e assentamentos carentes.

6 Trata-se do parâmetro urbanístico que regula o volume de área construída, com consequências para a verticalização da edificação, assim como para os impactos sobre as infraestruturas e equipamentos urbanos, além dos impactos sobre a paisagem.

‘aquisição de direito de construir’ da área acrescida junto à prefeitura. Desse mecanismo resultaria valor repassado (dinheiro carimbado) para um Fundo Municipal de Habitação Popular, gerido por um Conselho composto por representantes da sociedade civil organizada, e uso exclusivo em projetos em áreas carentes da cidade.

O segundo mecanismo, Operações Interligadas, consiste na possibilidade de concessão de certas flexibilizações nas normas legais pelo poder público – podendo ser taxas de ocupação, ultrapassagem da área construída permitida, etc. – em troca de medidas compensatórias arcadas pelos interessados, tais como obras de edificação e infraestrutura, que na proposta do Plano Diretor voltavam-se especificamente à moradia e assentamentos carentes.

Ambos os instrumentos foram encarados com muita desconfiança, à época, face aos riscos de possíveis desvios pela ausência de nitidez dos limites entre o interesse público e privado e na prática clientelista milenar na experiência brasileira. Porém, imaginou-se que os riscos seriam minimizados pelo controle social adequado. Havia consciência das perdas que a flexibilização dos parâmetros legais poderia provocar para a cidade, mas que seria compensada pela finalidade social, tornando a relação custo-benefício positiva frente aos problemas.

Como se assistiu nos anos subsequentes, estes dispositivos foram rapidamente absorvidos por prefeitos e gestores urbanos, sendo destituídos das finalidades sociais e direcionados para resolver demandas variadas, basicamente de obras viárias e civis, sem finalidades sociais imediatas.

A experiência do Plano Diretor de 1992 demonstrou a vantagem de articular políticas setoriais diversas, como o elo entre a captura da mais-valia urbana e seu direcionamento para programas de produção da moradia para as camadas de menor renda, conferindo unidade ao plano como um todo, e uma finalidade convergente para soluções visando à justiça social na cidade.

### **3. De onde vem o Substitutivo 3?**

A era Cesar Maia no Rio de Janeiro teve longa duração. Este prefeito assume em 1993 permanecendo até 2009, intercalando no breve período entre 1997-2001 com Luiz Paulo Conde, um de seus colaboradores. A

partir de então retorna fortalecido, permanecendo até 2009, com a recente vitória de Eduardo Paes, outro de seus antigos colaboradores. Assim, no que se refere à gestão urbana, podemos admitir que o modelo implantado por César Maia, tenha se mantido vigente por mais de quinze anos.

Ao ingressar no governo, Maia desconheceu o Plano Diretor de 1992 recém-aprovado, utilizando como recurso a retirada de anexos que continham parâmetros fundamentais para a aplicação de seus instrumentos. Destituído de efeito, foi substituído por um novo modelo de planejamento na cidade, baseado em projetos urbanos pontuais, onde se destacam os Programa Favela-Bairro e Rio-Cidade, para a favela e para a cidade respectivamente, e o Plano Estratégico abrangendo a escala municipal, cujo significado foi suficientemente esclarecido pela obra de referência de Vainer (2000).

A suspensão do Plano Diretor antes mesmo de entrar em vigor foi bastante sentida pelo movimento popular e resultou na criação do Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor, que embora não tenha conseguido reverter a situação, foi capaz de impedir, por alguns anos, a aprovação de textos muito questionáveis, como veremos nas páginas a seguir, como o plano diretor da cidade.

Dois fatos marcam a retomada do debate sobre o Plano Diretor no início dos anos 2000: a expiração do prazo de vigência do Plano de 1992, que era decenal, em 2002, e a obrigatoriedade de revisão dos Planos Diretores com a instituição do Estatuto da Cidade, em 2001. Esses fatos colocaram na ordem do dia a retomada do debate sobre o Plano Diretor com reforço, pelo destacado papel que este assume no contexto do Estatuto da Cidade, incluindo as exigências instituídas pelo Conselho Nacional das Cidades de garantia da participação popular na sua elaboração ou revisão<sup>7</sup>.

Pressionado a rever o plano e fiel à indiferença ao modelo de planejamento que este pressupõe, o executivo encomendou à Procuradoria do Município uma revisão limitada ao realinhamento jurídico formal mínimo para atendimento às exigências do Estatuto da Cidade. Esta versão foi entregue à Câmara dos Vereadores que a rejeitou, devolvendo

---

7 Resoluções nº 25 e nº 34 do Conselho Nacional das Cidades estabelecem obrigatoriedade de acompanhamento popular em todas as fases de elaboração dos Planos Diretores.

ao executivo, sob a argumentação de que não correspondia aos procedimentos exigidos no Estatuto, especialmente pela ausência de atualização do ‘diagnóstico da cidade’, ultrapassado o período de dez anos. O prefeito, então, encaminha o documento à Secretaria Municipal de Urbanismo, que o fragmenta nas variadas temáticas e setores em que se organiza a administração pública para a gestão urbana, direcionando-as aos respectivos setores afins, para que procedessem à atualização de diagnóstico, puramente ‘de gabinete’. O documento resultante surge assim, do reajuntamento dos fragmentos originados nas diversas secretarias e órgãos setoriais, passando por um ajuste final de forma, em que assume um formato marcado pela orientação do texto enxuto e uniformizado a partir de um receituário atinente às políticas setoriais separadamente e aos itens ‘objetivos’, ‘diretrizes’, ‘procedimentos’, respectivamente. O corpo do documento foi depurado de menções ao território ou da indicação de instrumentos aplicados à cidade, como índices ou parâmetros urbanísticos, que foram transferidos para os anexos, onde a cidade real é finalmente referida. Este perfil formal confere ao documento resultante um vago caráter de princípio, definição e receituário que parece válido para qualquer cidade, desde que substituídos os anexos, aproximando-se muito ao que Villaça (2005) aponta como tendência dos planos diretores no momento.

O quadro apresentado fala por si só deste documento, que apresenta duplicidades, contradições, repetições, ambiguidades, tratamento excessivamente pormenorizado de alguns temas (como o Meio Ambiente) em contraste com a insuficiência de detalhamento de outros (como Habitação Popular), já que tudo dependeu do empenho, experiência e capacidade de formulação de técnicos submetidos ao desígnio de seus superiores, sendo que muitos destes tenham se mostrado contrários aos métodos adotados.

Apresentado pelo poder executivo à Câmara dos Vereadores em outubro de 2006, o documento assume a denominação de Substitutivo 3 ao Projeto de Lei Complementar nº 25/2001. Como nas ocasiões anteriores, a tramitação deste documento não alcançou conclusão, não obstante a realização de Audiências Públicas, seminários e debates pela Comissão Especial do Plano Diretor, que pela forma que assumiam – com

sofisticadas projeções de dados em meio digital, um discurso técnico competente, a forma acabada de apresentação das propostas, inibindo a possibilidade de intervir – mais pareciam destinar-se ao cumprimento das exigências de participação popular do Estatuto da Cidade, do que se apresentar como oportunidade de escuta e acolhida de propostas e opiniões.

Logo após ingressar na prefeitura em janeiro de 2009, o prefeito Eduardo Paes retoma a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 25 na Câmara dos Vereadores. Na Câmara dos Vereadores é nomeada a 5ª Comissão Especial do Plano Diretor<sup>8</sup>, enquanto o executivo providencia o encaminhamento de alterações ao Substitutivo 3, introduzindo 45 propostas do novo governo, consubstanciadas na chamada Mensagem nº 36. Embora represente ganhos localizados, no todo este enorme remendo fragmenta e descaracteriza ainda mais o Substitutivo 3, sendo inclusive, por diversas vezes, aventada a hipótese deste significar um suposto Substitutivo 4.

Durante os meses finais de 2009 e iniciais de 2010, houve um grande esforço de aprovação deste documento pela Comissão instituída, sendo realizada nova rodada de Audiências Públicas, tão confusas como as anteriores, das quais todos saíram insatisfeitos, sociedade e técnicos. A tramitação final envolveu o encaminhamento de sugestões (população e sociedade civil), emendas e subemendas (de autoria dos vereadores), além das já mencionadas propostas do Anexo à Mensagem 36, encaminhadas diretamente pelo executivo. Foram contabilizadas ao todo 1.400 emendas encaminhadas, contendo toda a sorte de propostas, como vem sendo acompanhado pela imprensa, tomadas com surpresa e desdém pela população da cidade, sendo que até o momento de conclusão do presente texto, afortunadamente, não houve um desfecho favorável à aprovação deste documento como novo Plano Diretor da Cidade.

#### **4. Habitação Popular no Substitutivo 3**

Surpreende no Substitutivo 3 a abordagem limitada de tão fundamental assunto no quadro da realidade municipal no momento.

---

8 Composição na nota 2.

O *capítulo IV. Da política de habitação*, dedicado ao tratamento específico desta temática, contém 10 artigos (151 a 161) e localiza-se na parte referente às políticas setoriais, em meio a formulações sobre a política dos transportes, do meio ambiente, dentre outras.

O assunto retorna nos artigos 170 a 184, no *capítulo VII. Da política de regularização urbanística e fundiária*, com mais consistência, onde o documento se esforça, sem sucesso, em estabelecer os contornos de um Programa de Regularização Urbanística e Fundiária. Como de resto em toda a parte relativa às ‘políticas setoriais’, também aqui o excesso de formalismo do texto obriga ao tratamento uniformizado nos itens: ‘dos objetivos’; ‘das diretrizes’; ‘dos procedimentos’, sem levar em conta que as políticas setoriais diferem muito entre si e possuem formas de expressão diversas, não se enquadrando com facilidade em ‘caixinhas’ uniformes. E como não poderia deixar de ser, dada a centralidade do tema para a chamada ‘questão urbana’, este assunto, contido por uma obrigação de forma, transborda dos locais previstos para sua abordagem e termina por dispersar-se por todo o texto do Substitutivo.

No documento como um todo, não há sinais de preocupação na formulação de Política Habitacional consistente e à altura da necessidade do município, pois não se vê, de forma consequente e eficaz, medidas e regras suficientemente elaboradas para promover a produção de novas moradias e/ou ‘urbanizar’ os assentamentos de baixa renda do município, que aparecem mencionadas em formulações vagas incluídas como ‘questão de princípio’ e sem consequência para a aplicação. O eixo-central da proposta obedece a um caráter notadamente repressivo, buscando coibir a expansão de favelas e demais ocupações ‘espontâneas’, utilizando-se, para tanto, grande esforço argumentativo e meios instrumentais.

Do conjunto de definições e medidas referentes ao tema no Substitutivo 3, evidenciam-se três linhas de fuga. A primeira concentra-se na contenção da expansão de favelas; a segunda, na remoção de moradores de favelas e áreas de assentamento de baixa renda da cidade; a terceira, no esforço de regularização (fundiária e urbanística) da ‘população consentida’, que supomos seja aquela que resulte ao cabo das remoções.

A tentativa de constituir-se como ‘palavra final’, um ‘basta’ para conter definitivamente os excessos praticados por favelados, transpারেce

no texto do artigo 183, que limita como “beneficiados pela Política de Regularização Urbanística e Fundiária exclusivamente os assentamentos irregulares ou clandestinos (...) existentes até a data de publicação desta Lei Complementar, respeitados os limites físicos da ocupação nesta data”. Desconhece, como ademais faz todo o texto, o fato gerador destes assentamentos e uma visão realista dos limites de ação das políticas públicas, sendo que a ausência de explicitação de um diagnóstico deixa dúvidas quanto à compreensão que embasa essas e outras propostas. Em seguida, essa formulação parece superestimar a eficiência da prefeitura na fiscalização do cotidiano da cidade, entendendo ser capaz de controlar os limites físicos das ocupações que ocorrem cotidianamente.

Ademais, o Substitutivo 3 insiste no padrão de segregação espacial da cidade, quando prevê mecanismo que induz os projetos habitacionais das faixas da população de menor renda ocorrerem preferencialmente em áreas periféricas da cidade (nomeadamente nas Macrozona de Ocupação Incentivada (Subúrbios) ou Assistida (Zona Oeste) proposta neste documento), e os proíbe na Zona Sul, quando deveria omitir-se ou, no limite, manter neutralidade quanto à destinação territorial dos pobres da cidade.

No que se refere aos instrumentos de regulação da ocupação do solo previstos no Substitutivo 3, observa-se a negligência com mecanismos de apoio ao acesso a terra e a soluções sociais para habitação, tais como a Edificação Compulsória e Urbanização Consorciada, inibidores de conhecidos mecanismos associados à especulação imobiliária. O tratamento superficial e insuficiente para aplicação destes instrumentos contrasta com o detalhamento conferido a outros que interessam ao poder econômico, tais como o chamado ‘solo criado’ (Concessão Onerosa do Direito de Construir), as Operações Interligadas ou as Operações Urbanas, praticamente autoaplicáveis no contexto do documento.

#### **4.1. Contenção de áreas**

A ideia da ameaça da favela à cidade está fortemente presente no Substitutivo 3. Aparece seja explicitamente ou nas entrelinhas dos dispositivos incluídos neste texto. Ainda que tenha sido ocultada a compreensão de cidade e da questão urbana que embasou as propostas,



essa ideia fica explícita quando se observa a separação que efetua entre ‘cultura’ e ‘natureza’ nos elementos que comporiam a ‘estruturação básica do município’, conforme consta do artigo 8º:

- ambiente natural, constituído pelos maciços e montanhas, a vegetação, o litoral, o sistema hídrico e as áreas impróprias à ocupação urbana e de preservação permanente – elemento que condiciona a ocupação urbana;
- ambiente construído, de uso predominantemente residencial ou misto, composto por áreas urbanizadas formais e áreas de ocupação informal - elemento que caracteriza a morfologia urbana;
- sistema de centros e su-centros de comércio e serviços, áreas industriais etc. e a infr-estrutura.

Esta formulação opõe (separa) ‘ocupação’ à ‘natureza’, desconhecendo que ocupações humanas, urbanas ou rurais, ocorrem sobre um suporte físico ‘natural’, mesmo considerando a existência de numerosos bairros cariocas sobre morros - como Santa Teresa, Morro da Conceição e as numerosas ocupações em encostas da cidade, ricas ou pobres — comprovando que natureza e cultura são indissociáveis no sentido dos assentamentos humanos. Além disso, associa ‘natureza’ apenas à existência de matas e ao relevo, aproximando esta definição do grande problema que deseja enfrentar, que é a construção de uma oposição favela X meio ambiente, muito conveniente como argumentação na atualidade. O seu significado maior parece ser a tentativa de imacular áreas supostamente ‘naturais’, condenando suas ocupações, quando por assentamentos de baixa renda, como ‘de risco’ para seus moradores e para a cidade, por estas ameaçada.

De fato, evidencia-se a insistência no uso deste termo começando ainda na introdução do documento, em que o Substitutivo 3 estabelece as diretrizes de ocupação do solo. Dentre as 17 diretrizes da política do município, encontram-se “o controle do uso e ocupação do solo para a contenção da irregularidade fundiária, urbanística e edilícia” e “a contenção do crescimento e expansão de favelas, através da fixação de limites físicos e estabelecimento de regras urbanísticas especiais”.

Em outra parte, o art. 158 inclui a “contenção da expansão da favela e do loteamento” entre as intervenções graduais elencadas em projeto urbanístico destinado à urbanização de favelas ou loteamento irregular ou clandestino acrescentando que serão contidas “por meio do planejamento” sinalizando, assim, a contenção como elemento do planejamento desenhado pelo Substitutivo 3.

Assim, há coerência na incorporação de instrumentos como os *ecolimites* ou as *zonas de amortecimento*, estas últimas inovação deste Substitutivo significando “áreas externas aos eco-limites, que assinalam a fronteira entre favelas e áreas verdes protegidas” (artigo 11, inciso VII do §1º), cujo licenciamento de ocupação deverá ser precedido de anuência dos órgãos ambientais competentes, no reforço à contenção e coibição da expansão dos assentamentos populares.

Embora o conjunto de menções relativas à promoção imobiliária governamental seja quase ausente na proposta, é criada uma *Subzona de Incentivo à Moradia Popular* – (SIMP), como categoria especial de zoneamento urbano, definida como áreas “destinadas à produção de unidades habitacionais e de lotes urbanizados de interesse social” (art. 220), bairros da cidade que já nascem carimbados como zonas de pobreza. Estranha-se que os dados do Substitutivo 3 não sejam suficientes para se falar em produção de unidades habitacionais que preencham o sentido destas Subzonas, o que nos leva a supor que a criação do texto parece visar antes a um esquadrinhamento das futuras áreas de habitação popular para onde serão conduzidos os pobres da cidade, no horizonte temporal de vigência do Plano, não obstante a existência de Áreas de Especial Interesse Social na legislação em vigor, que se refere a áreas já ocupadas.

#### **4.2 Remoção:**

A proposta de remoção de moradores de assentamentos populares e favelas, explícita ou subentendida, está presente em vários dispositivos do Substitutivo 3, quase sempre no contexto de uma retórica que aciona a defesa do patrimônio ambiental da ‘cidade’, como exemplifica o art. 145. Este dispositivo faculta ao órgão gestor do meio ambiente “propor o reassentamento, em local adequado, de populações irregulares existentes

em Unidades de Conservação da Natureza e Áreas de Preservação Permanente”, quando a própria legislação federal reconheceu a dificuldade de retorno das condições ambientais originárias após a retirada da população, permitindo sua permanência, ouvidas as autoridades ambientais (Lei Federal nº 11.977/2009).

O leque de possibilidades de casos de remoção é ampliado na parte do documento que supostamente estabelece as diretrizes da política da habitação. Onde se espera encontrar as condições mínimas que tornarão factível a adoção de ações no sentido da redução do déficit habitacional e da melhoria da ‘habitabilidade’, a remoção assume posição de destaque, como no inciso I do artigo 151<sup>9</sup>: “São diretrizes da política de Habitação: I. promover o assentamento prioritário das populações de baixa renda situadas em: (...)”. Em seguida, são arroladas as situações, quase todas envolvendo conflitos com o meio ambiente, sendo acrescentadas as ocupações em Áreas de Especial Interesse Ambiental ou “áreas sob regime de proteção ambiental” ou ainda em “áreas que não possam ser dotadas de condições mínimas de urbanização e saneamento básico”, estendendo os casos de remoção. A arbitrariedade dessa ação transparece no § 2º, por não explicitar a instituição que se responsabilizará pelos “estudos para avaliação do tempo e ritmo de ocupação” que embasarão os laudos de remoção, nem tampouco incluir mecanismos de controle social ou mesmo dos moradores locais na apreciação destes reassentamentos, mesmo sendo conhecido o costumeiro emprego desta prática para justificar a retirada indiscriminada de pessoas, especialmente nas áreas valorizadas da cidade.

---

9 Artigo 151. São diretrizes da Política de Habitação:

I. promover o reassentamento prioritário das populações de baixa renda situadas em:

- a) áreas frágeis de encostas e baixadas caracterizadas como áreas de risco;
- b) faixas marginais de proteção de corpos hídricos;
- c) faixa de proteção de adutoras e de redes elétricas de alta tensão;
- d) faixas de domínio de estradas federais, estaduais e municipais;
- e) Áreas de Especial Interesse Ambiental (AEIA) ou áreas sob o regime de proteção ambiental;
- f) áreas que não possam ser dotadas de condições mínimas de urbanização e saneamento básico. (...)

§ 2º No caso das áreas referidas na alínea “e” do inciso I, deverão ser realizados estudos para avaliação do tempo e ritmo da ocupação, do tamanho do assentamento, dos limites e das condições de crescimento, das possibilidades de convivência da população assentada e o estabelecimento de parceria para a preservação do meio ambiente.

A previsão de reassentamento da população de baixa renda aparece ainda associada à implantação de lotes urbanizados e moradias populares, num dos raros momentos em que há algum vestígio de programa habitacional no texto. Porém, pelo texto do dispositivo, lamentavelmente, essa implantação é direcionada prioritariamente para viabilizar o “reassentamento das populações de baixa renda, localizadas nas áreas citadas no inciso I, do artigo 151, desta Lei Complementar”, acima mencionado.

A política de remoção assume maior nitidez na parte do Substitutivo 3 que dispõe sobre a instituição de Áreas de Especial Interesse Social<sup>10</sup>. O dispositivo permite inferir que a prefeitura pretende adotar metodologia que seleciona áreas ‘boas’, que serão transformadas em AEIS e onde se restringirão as intervenções de regularização, enquanto que nas áreas consideradas ‘suspeitas’, no sentido do ‘risco geológico e ambiental’, as populações serão removidas.

Cabe, por último, evidenciar que é previsto no Substitutivo 3 um Fundo Municipal de Habitação, antiga reivindicação do movimento social de criação de fonte permanente de recursos necessária para suportar um plano habitacional com alguma continuidade, destinado, entre outras finalidades, a custear o programa de reassentamento proposto.

#### **4.3 Medidas proativas: ‘regularização fundiária e urbanística’ e ‘ocupação de áreas ociosas e subutilizadas’**

Os dispositivos destinados à repressão e coibição de favelas e assentamentos de baixa renda da cidade do Substitutivo, contrastam em número e em grau de detalhamento com as formulações associadas às intervenções de recuperação e melhoramento no setor da habitação popular.

Esta parte do texto é muito incipiente, aquém das necessidades e mesmo da experiência acumulada pela Prefeitura do Rio de Janeiro, considerando que nesta cidade foram experimentados um sem-número de programas, projetos e intervenções. Na Seção que trata especificamente do assunto, com a exceção das salvaguardas apontadas nos dois itens

10 Trata-se da Subseção I, da Seção III. Dos procedimentos, do Capítulo VII. Da política de regularização urbanística e fundiária, englobando os artigos 184 e 185.

anteriores, as formulações não passam de alinhavos indicativos para uma política que está longe de ser configurada. A maior parte dos dispositivos incluídos são óbvios e superficiais, quase em tom de princípios, arriscando-se mesmo a definir o que se entende por ‘favela’ (§3º, art. 174), sendo outros mal redigidos, como o art. 178 com o seu *caput* indicando a obviedade do Mapeamento da Estrutura Fundiária como “parte integrante da política de regularização”, enquanto parte dos seus sete parágrafos dispõe sobre o conteúdo de um projeto urbanístico, que integraria os procedimentos de regularização fundiária, sem ter sido referido anteriormente.

Destaca-se, nesta parte, a previsão da aplicação do programa de regularização fundiária em “ocupações clandestinas de baixa renda em imóveis abandonados (...) como forma de reaproveitamento destes imóveis para que cumpram sua função social como opção de moradia”. O § 2º, entretanto, se apressa em deixar claro que “são considerados prioritários os *imóveis situados na Área de Planejamento 1* (centro da cidade)<sup>11</sup> e nos bairros que compõem as *Macrozonas de Ocupação Incentivada e Assistida* (Subúrbios e Zona Oeste)” (grifos próprios), temendo a ocupação definitiva dos vários imóveis desocupados em áreas valorizadas da cidade.

Esta precaução é repetida no art. 161, naquilo que se refere à ocupação das áreas e imóveis vazios. Este dispositivo se situa em seção que trata exclusivamente da ‘ocupação de vazios urbanos e imóveis subutilizados’, cuja redação vaga parece minimizar a potencialidade do patrimônio imobiliário ‘sucateado’ da cidade, para o abrigo de moradias de população de baixa renda, embora faça questão de atentar para recuperação de patrimônio arquitetônico.

## 5. Habitação popular na Mensagem nº 3

O ingresso do novo mandato municipal coincide com a inauguração do Programa Federal Minha Casa, Minha Vida, que disponibilizou grande volume de recursos destinados a programas habitacionais. O Rio

<sup>11</sup> O projeto Porto Maravilha é posterior à redação do Substitutivo 3 e pelo que hoje significa o Porto Maravilha, supõe-se que se fosse redigido hoje, possivelmente a AP-1 também seria excluída da lista de locais permitidos para a ocupação de imóveis desocupados.

de Janeiro vem sendo favorecido pela aplicação deste e outros programas concebidos ao nível federal, pelo atual bloco de aliança selada entre os três poderes, situação inédita na cidade.

Foge aos objetivos do presente trabalho a focalização da aplicação deste Programa no Rio de Janeiro, bastando citar que o novo governo municipal ingressa com o compromisso de configurar ao nível municipal programa habitacional que forneça o suporte necessário para aplicação deste programa na cidade. Para tanto, o novo prefeito munuiu-se de recursos como a reestruturação da Secretaria de Habitação, nomeando um importante quadro da política carioca como secretário, que se esforça na configuração de um programa municipal de habitação para viabilização destas metas. Dentre as medidas empreendidas está a revisão da parte relativa à Habitação Popular na revisão do Plano Diretor, para a qual designa experientes técnicos ‘de carreira’ que implicam uma quase substituição desta parte do Substitutivo 3, das quais destacamos, a seguir, as mais importantes.

Em primeiro lugar, a Mensagem 36 abole as *SIMPs* (ver item 4.1), retirando tanto do corpo do texto como dos anexos tudo que se refere ao assunto. Em segundo lugar, cria uma subdivisão das Áreas de Especial Interesse Social – *AEIS 1* e *AEIS 2* –, que passam a se diferenciar a partir da prioridade de intervenção, de modo que as primeiras se voltam à “recuperação urbanística, regularização fundiária, a produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HI.”, enquanto as últimas consistem em “áreas com predominância de terrenos ou edificações vazios, subutilizados e não utilizados (...)”. Como se percebe, o Anexo à mensagem nº 36 articula o assunto da utilização dos imóveis ociosos, perdidos no contexto dos esforços sempre frustrados de aplicar o mecanismo de ‘edificação compulsória’, previsto no Estatuto da Cidade, para uma finalidade clara e imediata, a de revertê-los em benefício da provisão da Habitação de Interesse Social.

Afora isso, esta parte do Anexo à Mensagem nº 36 parece preocupada em retirar todas as menções do Substitutivo 3 com conotação de estigmatizar de algum modo as áreas onde habita a população de baixa renda.

Por último, a cada *AEIS* designada deve corresponder um Plano de Urbanização específica, agora claramente especificado, a partir de diag-

nóstico de conteúdo mínimo previsto nos incisos de artigo e garantida a participação popular.

Porém, o debate havido na Câmara dos Vereadores nos últimos meses de 2010 e a profusão de propostas de emendas encaminhadas, muitas delas de autoria do próprio governo, envolvendo adequações de última hora em função das alterações na conjuntura da política urbana geradas pela aprovação dos megaeventos programados para a cidade, perderam importância, sendo o Anexo 36 mesmo retirado da documentação disponível no site da Câmara dos Vereadores, onde permaneceu por muitos meses como porta-voz das propostas da prefeitura

## 6. Conclusões

Não é demais repetir que o processo de revisão do Plano Diretor em foco, em fase final de aprovação na Câmara dos Vereadores, concede valor secundário à moradia, direcionando seu foco maior à intensidade de ocupação do território, como faz o Substitutivo 3, que situa o Macrozoneamento de Ocupação Urbana<sup>12</sup> como núcleo central de suas propostas.

Essa inversão destitui de sentido as formas particulares de ocupação que caracterizam nossa realidade urbana como ‘favela’ ou ‘subúrbio’ ou ‘centro’, ‘Zona Sul’, ‘Barra’, ‘Zona Oeste’, gradientes e socioeconômicos e identitários de estruturas espaciais urbanas, em favor da visão tecnocrática, que enxerga as áreas da cidade como motivações, meras ‘disponibilidades de infraestruturas e equipamentos urbanos’ e não como resultado das diferentes formas pelas quais as pessoas se assentam no espaço. Vale observar que essa inversão significa desvio de foco, transferindo do ‘morador’ e das formas do morar (motivação primeira, cujo resultado decorreria na cidade) para o ‘espaço urbano produzido’, fato primeiro a partir do qual as pessoas devem organizar suas estratégias de moradia. Por tabela, assume papel central nessa formulação, aquele que produz cidade para o outro consumir.

---

12 O Macrozoneamento proposto pelo Substitutivo 3 consiste na divisão do território municipal em quatro Macrozonas: Macrozona de Ocupação Incentivada (Zona Portuária; Zona Norte; Subúrbios e Jacarepaguá); Macrozona de Ocupação Assistida (Campo Grande e Santa Cruz); Macrozona de Ocupação Condiçãoada (Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Várzeas); Macrozona de Ocupação Controlada (Zona Sul e Centro).

Tratando-se de metrópole brasileira, parece descabido um Plano Diretor que retire a importância da moradia como questão central da cidade. Tecnicamente falando, um plano com objetivo de intervir nas transformações da cidade deveria iniciar pelo esforço em responder perguntas básicas, tais como: qual será o ingresso de habitantes na cidade nos próximos 5, 10, 15 anos? Qual a qualidade desse ingresso, ou a que segmentos sociais pertencem estas pessoas? Dadas as condições socioeconômicas destas e das ofertas do mercado, como e onde deverão se assentar sobre o território ou, em outras palavras, como resolverão seus problemas de moradia? Quais seriam as tendências de áreas e bairros de ocupação? E, a partir daí, construir um mapeamento de medidas e prioridades de intervenção em áreas, no sentido de atender a estas demandas.

Entretanto, o Plano Diretor do Substitutivo 3 segue metodologia inversa, que pode ser resumida na equação: dadas as necessidades do mercado, o que resulta para os bairros da cidade? Só assim se compreende as razões de propor um adensamento para os bairros dos subúrbios da cidade (da chamada Área de Planejamento-3), que, como conhecido, possuem intensa ocupação formada por lotes de reduzidas dimensões, quase nenhuma área livre, praças ou locais de amenidades, além de abrigar a metade das favelas da cidade. A lógica que recomendou a dinamização imobiliária desta área, a mesma contida no Projeto de Estruturação Urbana da Penha explicitada em Audiência Pública, baseia seu entendimento de que estas áreas encontram-se estagnadas, pois perdem população e o mercado imobiliário não cresce. Daí a solução: inflar o mercado, construindo novas residências elitizadas, na tentativa de ‘afetar’ as áreas de entorno e abrir mercados, gerando dinamismo que, ao seu turno, decorrerá em ‘desenvolvimento’. A mesma velha fórmula das soluções de mercado...

Um plano que obedece a este espírito, certamente menospreza as soluções ‘sociais’, vistas como degenerescências numa lógica atinente ao crescimento do mercado. Talvez explique, também, a pouca atenção que o Substitutivo 3 concede ao tema da moradia popular em seu texto, reduzindo-a a ação repressiva de conter e coibir a expansão dos assentamentos da população de menor renda da cidade, sem questionar (ou



procurar combater) as razões pelas quais pessoas persistem ao longo de décadas em ocupar certas áreas da cidade com suas moradias.

Pelo quadro apresentado, julgamos que o plano diretor do Substitutivo 3, se aprovado, significará retrocesso em relação ao Plano Diretor de 1992, tecnicamente, como peça produzida pelo conhecimento acumulado por um campo disciplinar específico – o do planejamento urbano e do urbanismo - e também como ‘política governamental’ já que, como se supunha, conquistaria espaços no sentido dos avanços possibilitados pelo Estatuto da Cidade. Como aponta o conjunto dos dispositivos voltados para o tema da moradia, ao adotar procedimentos que julgávamos superados, empregados nos tempos da ditadura militar, como a política de remoção, retrocede não apenas com relação ao Plano de 1992, mas mesmo com referência à prática que tem marcado a ação da prefeitura nas últimas décadas. Como situa Burgos (2006), a trajetória das políticas públicas voltadas à favela no Rio de Janeiro resume-se na alternância de dois padrões: ‘urbanização’ e ‘remoção’. A condenação das práticas repressivas da ditadura e do fracasso do remocionismo, conforme demonstraram as pesquisas clássicas como a de Valladares (1980), parecer ter desaparecido da memória, retornando agora com a nova vestimenta ambientalista, com forte apelo popular.

As propostas do Substitutivo 3 preocupam-se prioritariamente, de um lado, em conter as ocupações faveladas, murando-as com todas as formas de cercadura<sup>13</sup>, o que tem por fim o seu confinamento. De outro lado, compondo com esta diretiva, pretendem remover a população ‘excedente’, lançando seus ‘excessos’ para as áreas periféricas da cidade. Evidencia, assim, a proteção das áreas valorizadas da cidade, como se vê na clara menção em todas as passagens do texto que se referem a futuras ocupações da população de baixa renda, de seu direcionamento para os Subúrbios ou Zona Oeste, transparecendo nas entrelinhas que lá é seu lugar natural.

Em suma, o Substitutivo 3 reproduz os mecanismos de segregação espacial vigentes na cidade e esquadrinha os espaços destinados às faixas

---

13 Vide os ‘painéis acústicos’ recentemente instalados nos limites da Maré com a Linha Vermelha, supostamente para benefício dos moradores, com a justificativa de evitar efeito acústico desagradável gerado pelo intenso trânsito de veículos nesta via.

de menor renda, que são Áreas de Especial Interesse Social, aquelas que se destinam os programas de regularização fundiária e urbanística, as Subzonas de Incentivo a Moradia Popular, futuros bairros resultantes de programas habitacionais, mesmo que não previstos no Substitutivo 3, ou, no limite, nos Subúrbios e Zona Oeste – Campo Grande e Santa Cruz e Guaratiba.

Para a defesa destas propostas emprega como recurso discursivo a preocupação com a proteção do meio ambiente, que é ‘da cidade’, ameaçada pela ocupação predatória ‘dos favelados’, que parecem estar aí por vontade própria, insistindo, assim, na antítese favela-cidade, gerada e agravada pelo preconceito.

Por último, chama a atenção a demasiada motivação do novo governo municipal pelo Plano Diretor da Cidade, contrastando com o grande desinteresse demonstrado pelo governo anterior. Levanta-se, então, a hipótese de ressurgimento do Plano Diretor como instrumento central da gestão urbana e, com isso, a restauração do clássico modelo de planejamento. À medida que o tempo avança e a política para a cidade vai assumindo contorno mais nítido, com a confirmação de realização de importantes eventos na cidade – os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo, meg-eventos previstos para a próxima década, exigindo investimentos de preparação do espaço urbano para sua acolhida – podemos arriscar que se encontra em vias de implantação um modelo de planejamento, que mesmo insistindo na fragmentação de intervenções na cidade posiciona-as num (mesmo) sentido comum, retomando um conjunto de medidas de abrangência na escala municipal numa lógica única, aquela que visa à viabilização desses megaeventos a todo custo.

Nesse contexto, há espaço para um plano diretor que signifique um *núcleo organizador de ações convergentes*, como quer o Professor José Arthur Rios, desde que aponte como horizonte final o sucesso destes eventos, meta a que todos os demais acontecimentos, ações ou fatos, devem se subordinar. Para se adequar ao novo quadro, a favela e demais áreas de pobreza da cidade, poderão sofrer um duplo movimento: ou desaparecem, como ‘paisagem urbana’ ou ‘geradora de fatos indesejados’, como está sendo providenciado por várias soluções, algumas esboçadas neste texto, ou deverão enquadrar-se entre as metas e objetivos comuns impostos pela realização destes eventos. Nesse caso, seu papel já está

sendo cunhado, a de produtora de cultura (de uma espécie de contracultura reconhecida sobretudo pela intelectualidade de origem europeia) ou como ‘indústria criativa’, sua ambiência tomada como uma semiosfera produtora de novos e disruptores sentidos, na dimensão de libertação do corpo e da possibilidade da arte de uma nova e autêntica vanguarda.

No que se refere à política para as favelas, nota-se, então, que o Substitutivo 3 já continha os principais elementos que se afirmam no novo governo: o modelo baseado na contenção e confinamento, retorno ao remocionismo e proteção das áreas valorizadas. Esta política pode, agora, ser potencializada pelo elevado volume de recursos disponíveis neste momento, que viabilizará, entre outros, o Programa Morar Carioca, com pretensões de urbanizar, dotando de infraestrutura e regulação urbanística, 100 % das favelas da cidade. Este comporá com o PAC-favela e com o Minha Casa, Minha Vida o novo modelo delineado, em que as ações de remoção são partes necessariamente integrantes.

Pelo quadro acima, seria dispensável à cidade do Rio de Janeiro um plano baseado do Substitutivo 3. O município já possui um Plano Diretor – o de 1992 – condizente com as normas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Bastaria que fosse atualizado, incorporando os novos desafios e tendências que despontaram ao longo desses quase 20 anos, o que pressupõe a escuta dos anseios, necessidades e ‘planos’ da população moradora e usuária desta cidade.

## Referências bibliográficas

BESSERMAN, Sergio; CAVALLIERE, Fernando (2004). *Nota técnica sobre o crescimento da população favelada entre 1991 e 2000 na cidade do Rio de Janeiro*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

BURGOS, Marcelo Baumann (2006). Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). *Um século de favela*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, pp. 25-61.

CARDOSO, Adauto Lúcio (1997). Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. *Cadernos do IPPUR/UFRJ*, vl XI. nº 1 e 2, p. 79-111, jan./dez1.

COELHO, Franklin Dias (1990). Plano Diretor como instrumento da Reforma Urbana. In: DE GRAZIA, Grazia (org.). *Plano Diretor: instrumento da reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, pp. 33-42.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – IPPUR/ UFRJ. (2010). *Relatório de avaliação técnica das propostas de revisão do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPPUR/ UFRJ.

MARICATO, Ermínia (1997). Brasil 2000: qual planejamento urbano? *Cadernos do IPPUR*, Rio de Janeiro, ano XI, nº 1 e 2, pp.113-130.

MELLO FILHO, Cleber Valle. (1995) *A reforma urbana e o Plano Diretor do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/ UFRJ.

NUNES, Maria Julieta (1990). *A questão urbana na Assembléia Nacional Constituinte*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ-IPPU0.

VAINER, Carlos B. (2000). Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, pp. 75-103.

VALLADARES, Líciado Prado (1980). *Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

VILLAÇA, Flavio (2005). *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo. Disponível em: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. (Acesso em: 25 novembro 2009)

### **Documentos referidos**

Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Projeto de Lei Complementar nº 25/2001. (Mensagem nº 81/2001, autor: executivo). *Substitutivo 3*. Disponível em: <http://spl.camara.rj.gov.br> (consulta em 10/11/2009).

Câmara Municipal do Rio de Janeiro. *Anexo à Mensagem Nº 36/2006*. <http://spl.camara.rj.gov.br> (consulta em 10/11/2009).

Lei Complementar nº 16/ 1992. *Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://spl.camara.rj.gov.br> (consulta em 10/11/2009).



# Favela: uma forma de luta pelo direito à cidade

*Marcelo Baumann Burgos*

## **Favela: uma forma urbana**

A polissemia do termo favela reflete sua condição de categoria social central à disputa pelo significado da ideia de cidade. Com efeito, na sua origem, o sentido da palavra favela está umbilicalmente ligado à noção de cidade, a qual, por seu turno, varia conforme a posição social de quem a define.

Historicamente, favela é uma representação social construída por intérpretes autorizados – entre os quais cronistas, jornalistas, engenheiros e médicos – como antítese de um certo ideal de cidade. Não por acaso, a cristalização desta representação ocorre no mesmo momento em que, no Rio de Janeiro, figura-se a cidade segundo um ideal de civilização europeizado, construído – lá também – a partir do processo de expulsão da classe operária dos centros urbanos. É nesse momento, início do XX, que se realiza, especialmente no Rio – capital da República – a transformação do nome próprio Favela, empregado para designar um lugar específico, em um substantivo comum, forjado para designar um certo tipo de habitação popular. Tipo esse que não se define tanto pela forma de construção da casa (desde o início das chamadas favelas encontrava-se certa diversidade de construção, com moradias de madeira, de estuque ou até de alvenaria), nem pela relação com o solo (não raro chamava-se favela um aglomerado de casas alugadas). O que sim parece ter sido central para a definição desse tipo de habitação popular é a sua relação com a cidade. Manuseada pelos intérpretes oficiais da época, a categoria favela serve muito bem para afirmar um certo ideal de cidade

(excludente). Dessa perspectiva, a favela é, sobretudo, uma forma, um modelo, que articula aspectos da planta da cidade ao modo pelo qual se imagina a cidade; de uma cidade que deixa de fora um amplo segmento da população urbana, boa parte dela oriunda de famílias de escravos.

Um dos fenômenos mais interessantes para a pesquisa urbana do Rio de Janeiro, e ainda muito pouco estudado, é o fato de que a forma favela resiste ao processo de modernização econômica e societal por que passa a cidade ao longo do século XX. Particularmente impressionante, é a resistência da forma favela ao grande ciclo migratório que ocorre no Rio de Janeiro, entre os anos 1940 e 1970. Ao mesmo tempo que traz para as ocupações já consolidadas um enorme contingente de migrantes do Nordeste do país, do interior dos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, e do próprio Estado do Rio de Janeiro, esse grande ciclo migratório também dá lugar a novos aglomerados urbanos que, rapidamente, assumem uma ecologia análoga à das favelas já existentes. A população da favela no Rio de Janeiro, em 1950, segundo o primeiro censo a contemplar as áreas faveladas, já era de cerca de 170 mil pessoas, e menos de 40% havia nascido na cidade (VALLADARES, 2005).<sup>1</sup> O fato de serem basicamente migrantes brasileiros, reunidos em um mesmo aglomerado habitacional, não minimiza a importância e a dramaticidade dessa experiência. Pois, como nos lembra Isaac Joseph (2005: 104), quando comenta seus efeitos perturbadores, a migração, “longe de se completar com a chegada do migrante à sociedade acolhedora, prossegue sobre o seu território, remodelando sua paisagem a cada geração”.

A forma favela resiste porque se impõe como instrumento de luta pela cidade. A partir dela, as múltiplas identidades raciais e regionais que compõem o mosaico do mundo popular de grandes cidades brasileiras convivem sob a condição comum de morador desta ou daquela favela. Essa dinâmica, para a qual a condição urbana importa mais do que outras dimensões culturais, inclusive aquela referida à formação da classe operária, encontra seu melhor contraponto no processo verificado em São Paulo, a principal metrópole brasileira, onde ocorre uma modernização

---

<sup>1</sup> De acordo com o Censo de 2000, cerca de 1 milhão e 100 mil habitantes vivem nas mais de 700 favelas existentes na cidade do Rio de Janeiro.

econômica e societal ainda mais vertiginosa que a verificada no Rio, com a chegada, em seu primeiro grande anel periférico, de cerca de 4 milhões de migrantes entre os anos 1940 e 1970, quase 80% deles oriundos do Nordeste, como dito acima. Diversamente do que se verifica no Rio, em São Paulo a periferia é uma fronteira aberta, que pode ser simbolicamente apropriada por migrantes que se convertem no novo homem urbano brasileiro, o operário moderno (BONDUKI, 1998; TELLES, 1994). Ao passo que no Rio, a forma favela se impõe de tal modo que circunscreve a sociabilidade potencialmente conflituosa das famílias pioneiras (*estabelecidas*) e das famílias de migrantes (*outsiders*) (ELIAS e SCOTSON, 2000). Assim é que acima do estranhamento resultante desse encontro forçado nos espaços habitacionais populares da cidade, afirma-se uma identidade territorial, forjada através da mobilização coletiva contra a ameaça de remoção, e no pleito por equipamentos públicos como saneamento, água potável, energia elétrica e, ainda, através de competições lúdicas, do que são exemplares as escolas de samba. O significado da favela, portanto, é reinventado pelos seus moradores, transformando-se em suporte para sua inserção na cidade. Nesse mesmo movimento, novos intelectuais da cidade também contribuem para esse processo de redefinição, produzindo na literatura, cinema, música e artes plásticas formas novas de representação da favela, agora identificada como lugar, por excelência, da cultura popular.

Mas tanto nas favelas do Rio como na periferia de São Paulo, a incorporação gradual à cidade ocorre, sobretudo, através da articulação de suas associações locais com máquinas clientelísticas, criadas para canalizar a participação política desse novo eleitorado urbano, situação que foi muito favorecida com a interdição dos direitos políticos do Partido Comunista Brasileiro, em 1947, que buscava, então, difundir junto aos novos seres urbanos uma cultura política de esquerda, baseada na autonomia organizacional e na luta pelos direitos sociais (BONDUKI, 1998). Na falta dessa outra via política, o modelo clientelista transforma-se na única alternativa disponível aos novos segmentos urbanos. Cria-se, assim, uma máquina relativamente eficiente na gestão de demandas por equipamentos urbanos, que tem como contrapartida o amesquinamento da formação de uma cultura cívica mais democrática. De fato, em São



Paulo, entre os anos 1950 e 1980, a primeira periferia será consolidada com o seu arruamento, e com a construção de melhores vias de acesso e de equipamentos coletivos; no Rio, algo análogo está ocorrendo no mesmo período com suas favelas, em que pese a remoção de muitas delas das áreas centrais da cidade entre os anos 1960 e 1970.<sup>2</sup> Como se sabe, o protagonismo político das favelas no Rio de Janeiro faz com que elas sejam de uma maneira geral mais bem servidas de equipamentos coletivos que as áreas populares de sua periferia metropolitana (VALLADARES e PRETECEILLE, 2000).

Aqui cessa a coincidência entre Rio e São Paulo, pois se a consolidação da periferia paulista promove um tipo de segregação urbana caracterizada pela distância física, cara ao padrão centro – periferia das metrópoles fordistas –, a consolidação das favelas cariocas – especialmente as situadas na zona central e nas áreas residenciais mais valorizadas da cidade – anima o surgimento de uma segregação urbana que reúne proximidade física e distância social, e que transfere para o plano das representações sociais o fardo de separar culturalmente grupos distintos, mas vizinhos. Daí resulta uma espécie de obsessão local pelo tema da favela, e uma preocupação permanente com o controle social e político de sua população. Evidência disso é a impressionante resistência em admitir o novo ator coletivo constituído a partir da favela. Já desde os anos 1940 a vida associativa da favela passa a ser fortemente monitorada e controlada, tanto pelo poder público quanto pela Igreja Católica, impedindo que prosperasse nela o elemento cívico contido no processo de afirmação política que ganharia força com a resistência às tentativas de remoção e a luta por equipamentos coletivos. Em seu lugar, como prática oficialmente estimulada pelo Estado, prevalece a cultura das trocas assimétricas de tipo clientelista (BURGOS, 1998).

Nesta história já longa, cheia de curvas, não deixa de surpreender a permanência do lugar subalterno da favela. Mesmo considerando o

---

<sup>2</sup> Durante esse período, cerca de 100 mil moradores de favelas localizadas em áreas centrais da cidade são removidos para conjuntos habitacionais construídos na fronteira urbana da cidade. Mas o balanço do final da década de 1970 indica que a população global de habitantes de favela da cidade continuava a crescer, seja com a criação de novas favelas, seja com o adensamento das já existentes, incluindo aquelas que, apesar de localizadas em áreas de grande interesse para o mercado imobiliário, tinham conseguido resistir às pressões pela remoção (VALLADARES e RIBEIRO, 1995).

êxito relativo de seus moradores na construção de uma nova identidade territorial, que transforma a condição de *favelado* em identidade útil à luta pela cidade, o lugar social da favela segue ainda hoje muito próximo ao de sua origem. Pior: talvez com mais ênfase que há três ou quatro décadas, o estigma de morar na favela tenha se tornado mais marcante, já que a identificação da favela como o lugar por excelência do que tem sido definido pelo senso comum como a “cultura da violência” tem como efeito a potencial criminalização de sua população.

Dessa história resulta, afinal, uma certa forma de se lidar com a favela, que naturaliza a antinomia entre a cidade e a favela. O poder público, os partidos políticos, os agentes econômicos, as escolas, as igrejas, as ONGs e as instituições filantrópicas, a mídia, a polícia e os intelectuais em geral, praticam esta forma de lidar com a favela. O processo de urbanização que beneficiou parte delas não foi capaz de mitigar essa antinomia. Ao contrário, as evidências indicam o agravamento da segregação; tampouco a diminuição da pobreza relativa de sua população e o avanço do acesso à educação a abalou, ao contrário, parece tê-la aguçado (PERALVA, 2000). Quanto mais parecida a favela fica com o restante da cidade, maior a necessidade de construir a distancia social entre elas.

Os estereótipos sobre as características dos moradores das favelas, presentes naquilo que Janice Perlman, em texto do final dos anos 1960, definiu como o mito da marginalidade (PERLMAN, 1977), de que fariam parte, entre outros, a cultura da pobreza, a resignação e o ressentimento como máximas de conduta atribuídas aos ‘favelados’, dão lugar ao que bem se poderia chamar de mito da “cultura da violência”. O valor igualdade, afirmado pela república de 1988, e com o qual a cidade passa a ter que encarar a favela, se converte em chave negativa, animando uma leitura que percebe a favela como um lugar marcado pelo individualismo brutalizado.

O mito da cultura da violência resultaria da articulação entre o dogma do determinismo ecológico, apontado por Valladares (2005), para o qual a “favela condicionaria o comportamento de seus habitantes”, e a premissa de que a “sociabilidade violenta” seria um atributo inerente ou quase exclusivo da forma favela, ao contrário do que sustenta Luiz Antonio Machado da Silva (2008), quando demonstra que esse padrão

de sociabilidade atravessa diferentes dimensões e regiões da vida urbana brasileira.<sup>3</sup>

Nesse pano de fundo histórico, que se inscreve na planta da cidade – para usar uma expressão clássica de Robert Park (1976) – e se enraíza na cultura local, a afirmação do princípio da igual-liberdade, base da ordem instaurada pela Constituição de 1988, leva ao paroxismo a contradição existente entre a nova ordem política e jurídica instaurada no país e a ordem urbana do Rio de Janeiro; ou se poderia dizer, entre a cidade da Constituição e a dinâmica territorialista. Pois se é verdade que as grandes mudanças institucionais pelas quais passa o país desde a década de 1980 produzem inegáveis efeitos sobre a cidade, aprofundando o desejo de igualdade e a subjetivação do direito a ter direitos, também é verdade que a articulação entre a ordem urbana local e a dinâmica institucional da democracia tende a favorecer uma competição política baseada em uma lógica clientelista fragmentada e fragmentadora, fundada em trocas assimétricas entre a cidade e seus territórios populares. Resulta daí uma renovação das bases sobre as quais se constrói a distância social que separa grupos que habitam territórios vizinhos.

Se meu argumento fizer sentido, o que estou chamando de mito da cultura da violência assume a condição de ingrediente fundamental para a renovação dessa barreira simbólica: sem outras razões para não serem percebidos como iguais, a premissa da favela como ambiente ecológico que produz a cultura da violência é o que diferenciaria, em última instância, seus moradores do restante da cidade.

Embora dominante, essa relação conservadora da cidade com seu mundo popular convive com um outro processo de construção da ideia de cidade protagonizado por setores populares emergentes e que, por isso mesmo, está necessariamente orientado para a inclusão social, e para a defesa da igual-liberdade. Há algo disso, por exemplo, nas manifestações juvenis, e em suas crônicas urbanas decantadas pelos *rappers*, que indicam que sua energia criativa está orientada para a disputa simbólica

---

<sup>3</sup> Apesar de recusar a “separação geográfica ou ecológica dos dois padrões de sociabilidade [a violenta e a institucional-legal]”, Machado da Silva reconhece que “embora a sociabilidade violenta seja uma característica mais geral da configuração social das cidades brasileiras, afeta mais direta e profundamente as áreas desfavorecidas, especialmente as favelas” (2008: 41).

do significado da ideia de cidade. Ou, ainda, na disputa crescente que se observa nos espaços escolares, especialmente no mal-estar das salas de aula do ensino médio da rede pública, e na disputa pelo acesso às universidades. Se bem que tímidos, são indícios da formação de um novo processo de luta pela cidade em curso no mundo popular.

Em “cidades de muros” como Rio e São Paulo (CALDEIRA, 2000), que sofreram de forma clara o processo de segregação urbana, e que abrigam fortes casamatas de defesa de uma ordenação urbana excludente, os serviços públicos básicos foram, em grande medida, relegados ao mundo popular. Ele é que utiliza o transporte público, a rede pública hospitalar e a escola pública. Por isso, nas principais metrópoles brasileiras, o direito à vida urbana que a cidade propicia assumiu para o mundo popular o status de “bem entre os bens” – na famosa expressão de Henri Lefebvre (2006). De fato, da perspectiva de seu uso, a cidade é, hoje, mais dele do que nunca; falta, no entanto, conquistá-la politicamente. E, agora, a forma favela, antes funcional enquanto via de acesso à cidade em uma sociedade marcada pela hierarquia, deverá se transformar em um obstáculo, em uma camisa de força, que precisará ser superada pelo mundo popular. Em suma, a implosão da favela enquanto forma de luta urbana se apresenta como o grande desafio político para o movimento de democratização do acesso à cidade.

## **Resistência e controle**

Parece plausível pensar, portanto, que a história das favelas, especialmente no Rio de Janeiro, tem se pautado pela permanente tensão entre duas forças sociais: de um lado, o movimento voltado para a expulsão dos pobres promovido pelas elites que, às vezes de forma mais aberta, às vezes de modo mais sublimado, está presente desde sempre na relação que a cidade estabeleceu com a favela. De outro, o movimento de resistência dos moradores das favelas, que apesar de ter animado todo um processo de organização coletiva, encontrou sua forma mais eficiente em uma acomodação até certo ponto confortável para as partes, na qual foi possível trocar a permanência nas favelas – muitas delas em áreas valorizadas da cidade – pela submissão parcial ou completa ao controle social e político exercido a partir do Estado, e

operacionalizado através do uso permanente do aparato policial, e de engrenagens de captura de sua participação política.

Enquanto forma urbana, a favela traz, portanto, a marca dessa lógica ambígua que caracteriza a relação do Estado com as classes populares no Brasil, e que encontrou no Rio de Janeiro seu lugar privilegiado de manifestação. Mas se esse raciocínio faz sentido, dois fatores interdependentes precisam ser considerados para se pensar a cena atual, o primeiro, de caráter mais geral, e o segundo, relacionado ao caso específico do Rio de Janeiro. São eles:

1 – As mudanças promovidas a partir de 1988 na relação Estado-sociedade estão necessariamente repercutindo no lugar social e político da forma favela.

2 – Apesar de ter perdido há mais de 50 anos sua condição de distrito federal, somente agora o Rio dá sinais mais evidentes de que começa a conviver com a lógica de uma clara dominação burguesa, a qual, à medida que se impõe, reduz o espaço de ambiguidade da atuação do Estado na sua relação com o mundo popular, tanto em escala local quanto regional.

Esses dois fatores parecem recolocar os termos do debate sobre a favela, e a hipótese que procurarei sustentar nesta segunda parte do artigo é a de que a estratégia cara ao pragmatismo popular, de fazer da favela uma via (constrangida) de acesso à cidade, parece estar perto de se esgotar. Pois o caráter ambíguo que fez da favela uma alternativa tão compatível com a lógica da modernização conservadora – de incorporação tutelada das classes populares<sup>4</sup> – se simplifica. Com isso, o espaço urbano deverá refletir uma organização política comandada pelas forças do mercado e por seu principal protagonista, a burguesia que atua na cidade. E o deslocamento da agenda do Favela-Bairro, orientado para a urbanização, e que consagrava a forma favela como patrimônio da cidade, pela agenda das UPPs, voltada para a segurança pública e

---

4 A noção de *controle negociado*, que Machado da Silva (2002) formulou para conferir inteligibilidade à lógica que historicamente caracteriza a relação entre o Estado e a vida associativa das favelas pode ser lida, sob esse aspecto, como uma derivação da noção de *cidadania regulada*, formulada por Wanderley Guilherme dos Santos (1987), e que tem grande alcance heurístico para dar conta do controle social e político exercido sobre as classes populares ao longo do ciclo de modernização conservadora.

para o combate da “cultura da violência”, parece bastante sintomático dos novos tempos.

A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) consiste em uma política promovida desde dezembro de 2008 pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, de ocupação ostensiva e permanente de algumas favelas pela Polícia Militar. Até a conclusão deste artigo (fevereiro de 2011), 16 UPPs haviam sido implantadas alcançando 55 favelas, quase todas localizadas em áreas onde fazem fronteira com bairros de classe média e alta. Apesar de seu alcance limitado, a UPP rapidamente assumiu o status de principal política do Estado para a favela, ficando em plano secundário as políticas de urbanização.

Da perspectiva do mundo popular, esse deslocamento parece indicar que a luta pela cidade não poderá mais contar com a forma favela.

### **A Democracia de 1988 e o lugar da forma favela**

Um dos fenômenos mais delicados para a jovem democracia brasileira é o de que, apesar dos avanços no acesso aos direitos, sua consolidação tem convivido com crescente aumento das taxas de criminalidade violenta, que se faz acompanhar por uma forte tendência à criminalização da pobreza. Nesse contexto, foi construído o que tenho caracterizado como o mito da “cultura da violência” que, na ecologia do Rio de Janeiro, tem sido utilizado como vulgata sociológica para “explicar” a favela, e o que seria a conduta comum de seus moradores, “os favelados”. Evidência forte disso encontramos em pesquisa que realizamos com professores do ensino fundamental que trabalham com crianças e adolescentes moradores de favelas (BURGOS, 2009). Com base na análise do material levantado naquela pesquisa cheguei à seguinte formulação conclusiva: “construída de modo irrefletido, e por isso mesmo com poderoso efeito sobre suas representações [dos professores], a ideia difusa de que existe uma cultura da violência na favela mobiliza, em favor do argumento, a presença objetiva do tráfico, não tanto para explicar a existência dessa mesma cultura, mas para reafirmar suas próprias razões” (ibid.: 75).

O problema central da premissa da cultura da violência é o de que ela acaba por transformar em prática naturalizada aquilo que é vivido

como permanente desafio pelos moradores das favelas. Daí a importância heurística da noção de sociabilidade violenta, formulada por Machado da Silva (2008: 45), que permite perceber que a adesão à “sociabilidade violenta se caracteriza antes como submissão que como subordinação”, e que “as populações mais diretamente afetadas [pela sociabilidade violenta] continuam a viver uma vida ‘normal’, porém à custa de uma enorme atenção e um diuturno esforço adicional destinado a garantir a continuidade das rotinas permanentemente ameaçadas...”.

Mas, como bem notam Bauman e May (2010:28), “o poder da compreensão não é páreo para as pressões da coerção, aliadas ao senso comum resignado e submisso sob condições econômicas e sociais”, e por isso, apesar da crítica sociológica, a identificação da favela à cultura da violência tem de ser considerada como variável central para a reflexão sobre os efeitos que o avanço da democratização produzem sobre o lugar da favela.

Construídas em um ambiente em que a universalização do valor igualdade não ia além das margens da cidade – do que é evidência a longa prática de abordagens policiais arbitrárias e violentas nesses territórios –, as favelas e seus moradores ganham novos poderes com a democracia de 1988. A lógica emancipacionista instaurada em 1988 prometia incorporar os favelados à cidade. De fato, sua vida associativa se renova, sua articulação com os partidos se torna menos assimétrica, e o poder público se vê diante de uma enorme agenda de investimentos orientada para a sua inclusão.

De certo modo, foi esse ambiente que gerou a formatação de diversos programas orientados para a ampliação do acesso aos direitos sociais dos moradores das favelas, incluindo a abertura de creches, escolas, postos de saúde, acesso à água encanada, energia elétrica, implantação de redes de esgoto etc. É nesse contexto – já na primeira metade dos anos de 1990 – que o programa Favela-Bairro é concebido. Tendo por objetivo principal valorizar o investimento já feito pelos moradores na urbanização dos territórios, o programa pretendia “completá-la”, incorporando esses territórios à cidade, através do saneamento, arruamento, qualificação de seus espaços coletivos e regularização fundiária. Em seu formato original, a seleção das favelas a serem contempladas pelo Favela-Bairro

deveria respeitar a um critério técnico, um índice de urbanização que permitia identificar como favelas prioritárias aquelas que já estavam mais consolidadas e onde, portanto, o trabalho de completar a urbanização seria relativamente menor. Essa orientação técnica sinalizava para um procedimento que se pretendia imune aos arranjos clientelistas, servindo como horizonte para a definição de uma cidade que via na favela e em seus moradores uma parte fundamental de sua própria história, que merecia e precisava ser reconhecida e valorizada.<sup>5</sup> Em seus primeiros dez anos de existência, o Favela-Bairro alcança enorme êxito político, convertendo-se em um programa modelo para outros países, e servindo como referência para o debate político no Rio de Janeiro. Atualmente, entretanto, é considerado experiência superada. O que mudou?

Mudou, sobretudo, a relação da cidade com o problema da favela. Não é este momento para um balanço mais profundo acerca do Favela-Bairro – o que aliás precisa ser feito –, mas o fato é que seu deslocamento enquanto alternativa para o problema das favelas coincide com o aumento da percepção da favela como o lugar da “cultura da violência”. O fato de ser uma política urbana municipal, desconectada da ação policial – da competência do governo estadual – foi, por isso mesmo, identificado como uma das razões para a desmoralização do Favela-Bairro. O fato é que venceu a tese de que a favela precisa ser controlada e pacificada, para que se possa pensar em intervenções urbanas.

É verdade que para as favelas, as duas décadas que se seguiram a 1988 foram marcadas pelo recorrente, violento e estéril trabalho de repressão exercido pela polícia. Mas a convivência dessa lógica perversa de repressão policial com o programa Favela-Bairro assegurava a continuidade da ambiguidade que, historicamente, caracterizou a relação do Estado com as favelas: o Favela-Bairro apontando para o avanço da agenda de direitos, e o “programa” de segurança pública repressiva para o controle social e político das classes populares. Foi sob essa lógica que cresceu e prosperou nas favelas o tráfico e a milícia, cresceu o mercado imobiliário clandestino, e o mercado sujo de votos. Com isso, o horizonte

---

<sup>5</sup> Para uma caracterização mais detalhada do Programa Favela-Bairro, ver Burgos (1998) e Cavallieri (2003).



do Favela-Bairro foi completamente deslocado, aparecendo, agora, como um projeto romântico em face da crua realidade das favelas. Nesta nova abordagem, o problema da favela exige antes de mais nada a pacificação policial, ficando a política urbanizadora e a garantia aos direitos sociais como itens secundários na escala de prioridades.<sup>6</sup>

Mas nada disso pode ser compreendido em abstrato, como mero exercício lógico, pois o que é próprio da questão da favela é sua notável capacidade de dividir os campos da política no Rio de Janeiro; em torno dela se condensaram as duas posições que de certo modo polarizaram a vida política nacional, e carioca em particular: o populismo, com sua visão compadecida do povo, não raro alinhado com as posições mais conservadoras, com as quais encontra afinidade eletiva à medida que assegura o controle sobre o mundo popular; e o liberalismo conservador, que diante de um mercado interno restrito apresentava-se de forma contraditória, defendendo o mercado, mas para poucos, e aferrando-se aos privilégios do Estado. Com efeito, o tema da favela leva a uma polarização exacerbada dos atores da política nacional e local, e um documento importante disso é a famosa campanha conduzida na imprensa local pelo jornalista Carlos Lacerda – posteriormente governador do Estado da Guanabara. Realizada em 1948, a campanha, por ele intitulada como “A Batalha do Rio”, pregava “a volta dos favelados ao campo, ao mesmo tempo em que exigia uma intervenção enérgica para expulsar os moradores das favelas já existentes e evitar a proliferação de novos aglomerados” (VALLADARES, 2005: 84).

Portanto, quando se coloca em primeiro plano a polícia e a pacificação, essa nova escala de prioridades invoca um certo partido

---

<sup>6</sup> Recentemente, em julho de 2010, a prefeitura do Rio de Janeiro anunciou seu novo programa de urbanização das favelas, denominado Morar Carioca. Sua principal característica é a de evitar reconhecer a favela como território peculiar, preferindo situá-la como uma parte comum da cidade. Não é o momento de avaliar esse programa, mas essa concepção universalista é portadora de importantes novidades, de um lado, porque aponta para a ideia de que o mercado é que deve regular a relação com o solo urbano, diluindo com isso o caráter de conquista popular contido na construção da favela. E, de outro, porque sua coincidência com as UPPs pode precipitar uma redefinição das possibilidades de luta pela cidade, reativando a vida organizada do mundo popular. A outra política urbana para favelas é o chamado PAC das Favelas (Programa de Aceleração do Crescimento), que está sendo realizado em algumas grandes favelas do Rio de Janeiro. Trata-se de um programa do governo federal, que se caracteriza por grandes intervenções urbanas pouco acessíveis à participação dos moradores das áreas beneficiadas.

na vida política da cidade: a face mais dura da abordagem liberal. Em vez do controle sublimado caro ao populismo, a lógica fria da articulação entre a polícia e o mercado. Com a frágil vida associativa da favela, arrasada por anos de exposição ao tráfico, à milícia, e às máquinas políticas, desarmados, portanto, de porta-vozes capacitados para o debate público, os moradores das favelas se veem em uma posição de submissão direta à tecnocracia estatal, e a uma lógica que não reconhece sua história, seus atores tradicionais, enfim, o capital cultural e político que sempre foi mobilizado como fonte para a potencialização da resistência.

Mas a potencialidade da cidadania de 1988 vai muito além dos limites implicados na identidade de resistência construída em torno da favela. E não é sem sentido imaginar que a luta pela conquista política da cidade leve o mundo popular para além dos muros visíveis e invisíveis que historicamente foram construídos para melhor controlá-lo.

### ***A burguesia carioca e o problema da favela***

A marcação mais geral acerca das mudanças políticas em curso no Brasil de 1988 precisa, com especial ênfase, ser matizada de acordo com a peculiaridade da cidade do Rio de Janeiro. Capital do país no vice-reinado, no império e durante os primeiros 70 anos de república, o Rio foi a sede da construção do Estado moderno nacional, seja em sua versão varguista, seja mesmo na primeira fase do governo militar, que, embora já instalado em Brasília, ainda guardava estreita relação com a antiga capital. Não por acaso a questão das favelas cariocas ganha pronunciado protagonismo na agenda federal dos governos militares, especialmente no período mais duro da ditadura militar, entre 1968 e 1975. Naquele momento, atuar sobre as favelas equivalia a atacar uma das faces consideradas mais evidentes dos vícios populistas que os militares pretendiam combater: era preciso “extirpar” as favelas, eliminando junto com elas o paternalismo identificado com as práticas políticas do populismo. Com esse espírito surgiu a mais truculenta política de remoção de moradores de áreas urbanas que se tem notícia na história do país.

Durante as anos 1980, e ao longo dos anos 1990, a cidade do Rio de Janeiro, e a essa altura o Estado do Rio como um todo,<sup>7</sup> seguem subordinados a uma confusa sobreposição entre os temas locais/regionais e os temas nacionais. Tal situação confere uma sobrevida ao vazio de poder que mantém o Rio sob condições próximas à sua época de Distrito Federal, onde a forte presença do Estado na vida local não apenas assegura à sua burguesia e à classe média em geral privilégios e condições especialmente favoráveis, mas também abre espaço para a incorporação tutelada de parcela dos segmentos populares que, de um modo ou de outro, tem a “habilidade” de encontrar os caminhos certos para chegar ao Estado.

Em seu trabalho de campo, realizado entre 1984 e 1988, Eduardo Guimarães de Carvalho (1991) constata que na negociação pela legalização de ocupações em terras do IAPAS,<sup>8</sup> moradores de favelas e de loteamentos irregulares tanto utilizavam a linguagem dos direitos quanto a dos favores. Em resumo, afirma Carvalho, “as versões que são apresentadas são representadas para alguém”. E segue:

por isso, toda cautela é necessária. A terra, por exemplo, deve ser reivindicada, enquanto *direito* de todos, segundo os princípios da conscientização propostos pela Igreja [faz referência à assessoria jurídica realizada pela Pastoral das Favelas], o que é feito na ação judicial. Ela pode, ainda, ser obtida através da *ajuda* dos grandes poderosos, no acordo, pelos moradores (op. cit. : 70, o grifo é do autor).

Os moradores, conclui Guimarães, são “políglotas, sabem que estão sendo mais eficientes falando a língua do destinatário” (ibid.).

Impossível compreender a presença e a permanência das favelas nos bairros mais valorizados do Rio de Janeiro se não se leva em conta a peculiaridade da cidade. Com efeito, algo da lógica identificada por Raimundo Faoro (1989), a respeito da sobreposição do Estado sobre as classes dominantes, precisa ser considerado para se compreender

---

7 Em 1975, a então cidade-estado da Guanabara fundiu-se ao Estado do Rio, formando uma nova unidade da federação, o Estado do Rio de Janeiro, tendo como capital a cidade do Rio de Janeiro.

8 Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, extinto ao ser fundido ao INPS na criação do INSS – atual Instituto Nacional de Seguridade Social.

essa peculiaridade da ecologia urbana do Rio de Janeiro. Aqui, diferentemente de São Paulo, por exemplo, a expulsão dos pobres da cidade não foi completa, o que explica toda a sublimação cultural produzida em torno das favelas. O convívio entre moradores de diferentes classes, por mais funcional que fosse pela facilidade da mão de obra barata, obrigava a um contorcionismo tipicamente *simmeliano*, fazendo valer seu princípio da distância social.<sup>9</sup> Representar a favela passou a ser um exercício obrigatório para os moradores da cidade. Positiva ou negativamente, a favela é presença permanente na produção cultural da cidade, na música, na literatura, nas artes plásticas, no cinema, no esporte etc.; e as escolas de samba e, de certa maneira, os clubes de futebol, se convertem em instituições sociais definidoras de um padrão de sociabilidade possível: identidades coletivas lúdicas e distância social na vida cotidiana.

Todavia, há algo de novo na vida do Rio de Janeiro, e a experiência das UPPs parece ser sintoma disso. Lentamente, como não podia deixar de ser, a vida local e a regional vão sendo reconstruídas, e pouco a pouco o poder local vai deslizando para a burguesia. Nesse sentido, a construção – iniciada nos anos 1990, e registrada no chamado Plano Estratégico do Rio de Janeiro<sup>10</sup> – de um projeto voltado para a inserção da cidade no mapa dos grandes eventos internacionais. Apesar de pretender potencializar o que seria uma vocação histórica da cidade, o grande marco contemporâneo desse novo lugar da cidade na ordem global foi

---

9 A bem conhecida noção de *distância social* formulada por Simmel (1971) encontra particular utilidade para dar conta da experiência urbana do Rio de Janeiro. A “proximidade e a distância”, observa Simmel em seu pequeno texto sobre o estrangeiro, fazem emergir “uma peculiar tensão decorrente do fato de que a relação que se estabelece com o estrangeiro baseia-se apenas na similaridade humana universal, que acaba por colocar em destaque exatamente aquilo que nele não é comum”. Por essa razão, afirma Simmel (op. cit.: 148), “estrangeiros não são efetivamente percebidos como indivíduos, mas como estrangeiros de certo tipo [em relação ao país, à cidade, à raça]” [tradução livre feita por mim]. A formulação *simmeliana* confere inteligibilidade aos estereótipos produzidos tanto pelos moradores dos bairros de classes média e alta acerca dos moradores das favelas, quanto por esses acerca daqueles, esses últimos menos estudados, mas igualmente importantes para a compreensão da relação de desconfiança mútua que existe entre esses dois grupos.

10 O Plano Estratégico do Rio de Janeiro foi realizado entre 1994 e 1995, a partir de metodologia desenvolvida em Barcelona. Sua elaboração contou com grande participação de segmentos empresariais da cidade, e formulou claramente como meta a colocação do Rio de Janeiro no mapa dos grandes eventos internacionais.

a Rio-92,<sup>11</sup> tendo sido continuado com o Pan-Americano, realizado em 2007, e, agora, definitivamente consolidado com os três grandes eventos internacionais que se avizinham.<sup>12</sup> Pode-se constatar, com isso, um claro redirecionamento do futuro da cidade, que traz junto consigo um controle mais forte do capital sobre sua vida e seus territórios urbanos. Ao que tudo indica, a cidade finalmente se encontrou com sua burguesia, especialmente aquela ligada à economia do petróleo, à detentora do capital imobiliário, da indústria do turismo, das comunicações e dos serviços em geral. Nessa nova situação de hegemonia burguesa, a margem que o mundo popular dispunha para seguir em frente com sua estratégia minimalista de disputa pela cidade, e que fazia da favela um instrumento até certo ponto eficiente de luta, parece extremamente reduzida, e é dessa perspectiva que as UPPs aparecem como um experimento exemplar da nova cena urbana do Rio de Janeiro.

Concebida no interior do aparato de segurança pública do Estado, mas com intensa participação da elite empresarial da cidade, incluindo um especial protagonismo da Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, e dos principais veículos de comunicação, a UPP talvez seja a primeira experiência a contar com uma adesão tão forte e explícita da burguesia atuante na cidade: além de injetar recursos diretos para sua implementação, também tem emprestado todo tipo de apoio logístico. A esse quadro tampouco falta a adesão de intelectuais que, na universidade e na grande imprensa, trabalham no sentido de conferir um alcance mais geral ao experimento.

O experimento da UPP pega de surpresa e desprevenido o mundo popular que, sem saber como reagir, oscila entre a desconfiança em face de um projeto de cuja elaboração não pôde participar, e a esperança de que ele represente uma alternativa ao terror imposto pela situação anterior, marcada pela submissão ao tráfico ou à milícia, e pela exposição ao arbítrio da polícia. Surpreende também os partidos e intelectuais de

---

11 Conhecida mundialmente como Rio-92, a II conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, foi a maior reunião de chefes de Estado da história da humanidade, com a presença de 117 governantes, além de contar com ampla participação de organizações da sociedade civil.

12 Além de ser uma das cidades-sede da Copa do Mundo (2014), e de sediar as Olimpíadas (2016), o Rio de Janeiro também abrigará, em 2011, os Jogos Mundiais Militares.

esquerda da cidade, e de certo modo os pesquisadores que trabalham com o tema da favela na universidade, boa parte dos quais comprometidos com a defesa do respeito à favela e a seus moradores.

Mas a força da UPP se explica menos pela virtude do experimento, e muito mais pelo fato de significar um momento novo no estágio de organização política da cidade: a burguesia local se dá conta de que pode governar a cidade. Seu efeito deverá ser, a médio e longo prazos, o da tomada mais ampla do controle da cidade, e não é sem sentido imaginar que uma das consequências da UPP poderá ser a da expulsão dos atuais moradores das favelas das áreas mais valorizadas da cidade, não pela mão bruta do Estado, mas pela mão invisível do mercado. Não é sem sentido pensar que favelas como Vidigal, Santa Marta, Babilônia, Chapéu Mangueira, entre outras localizadas em bairros valorizados da cidade, receberão, pouco a pouco, novos investimentos públicos, que as prepararão para uma entrada mais maciça do mercado imobiliário voltado para o público de classe média.

Seria esta uma forma branda de expulsão dos pobres da cidade, que, se levada a cabo, colocaria o Rio em um padrão mais reconhecido para as cidades burguesas do mundo. Sua contraface poderá ser, entretanto, a retomada da organização popular em defesa do direito à cidade e, para isso, a história da cultura e da mobilização populares do Rio de Janeiro podem contar. De todo modo, não seria exagero afirmar que algo do desfecho desse processo interessa não apenas ao Rio, mas ao projeto de democracia para o Brasil. Pois a “batalha do Rio” continua sendo central para o país. E se a democracia se realiza nas cidades, e se sua legitimidade depende da capacidade organizacional e da participação das grandes massas, parece fazer sentido pensar que a construção de uma cidade realmente popular é uma oportunidade que o Rio ainda pode oferecer como referência para o país.

Mas, para isso, os segmentos populares terão de fazer cada vez mais da cidade sua fonte e sua meta na luta por direitos. E para tanto, seus intelectuais terão de operar com uma nova ideia de espacialidade urbana, sem as referências caras à cidade moderna e fordista; uma ideia de cidade social e politicamente fundada no princípio da igual-liberdade, para a qual não se poderá dispensar a radical ampliação da participação popular

na construção de uma ideia de universal, que seja suficientemente ampla para incorporar os diferentes e os desiguais, permitindo, afinal, uma ampla fruição da cidadania. Nesta hora será necessário ultrapassar o horizonte limitador da identidade de resistência construída em torno da favela, forma de luta prisioneira das contradições caras à fase da modernização conservadora.

## Referências bibliográficas

BAUMAN, Zygmunt; MAY, Tim (2010) *Aprendendo a pensar com a sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

BONDUKI, Nabil. (1998). *Origens da Habitação Social no Brasil*. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 4. ed. São Paulo: Editora Estação Liberdade.

BURGOS, Marcelo Baumann (2009). Escola e Projetos sociais: uma análise do ‘efeito-favela’. In: PAIVA, Ângela; BURGOS, Marcelo (orgs.). *A Escola e a Favela*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/Loyola.

\_\_\_\_\_. (2005). Cidade, Territórios e Cidadania. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, v. 48, nº 1, p. 189-218.

\_\_\_\_\_. (1998). Dos Parques Proletários ao Favela Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (orgs.). *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: FGV.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (2000). *Cidade de Muros*. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/EDUSP.

CARVALHO, Eduardo Guimarães (1991). *O Negócio da Terra*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.

CAVALLIERI, Fernando (2003) Favela-Bairro: Integração de áreas informais da cidade. In: ABRAMO, Pedro (org.). *A Cidade da Informalidade*. O Desafio das Cidades Latino-Americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John (2000). *Os Estabelecidos e os Outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

FAORO, Raymundo (1989). *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol. 2, 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Globo.

JOSEPH, Isaac (2005). A respeito do bom uso da Escola de Chicago. In:

VALLADARES, Licia do Prado (org.). *A Escola de Chicago*. Impacto de uma tradição no Brasil e na França. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora da UFMG/Iuperj.

LEFEBVRE, Henry (2006). *Direito à Cidade*. São Paulo: Editora Centauro.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (2008). Violência Urbana, Sociabilidade Violenta e Agenda Pública. In: MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (org.) *Vida Sob Cerco*. Violência e Rotina nas Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

\_\_\_\_\_. (2002). A continuidade do 'problema da favela'. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

PARK, Robert Ezra (1976). A Cidade: Sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, Otávio (org.). *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

PERALVA, Angelina (2000). *Violência e Democracia: Paradoxo Brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra.

PERLMAN, Janice E. (1977). *O mito da marginalidade: Favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1987). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus.

SIMMEL, Georg (1971). The Stranger. In: LEVINE, Donald (ed.). *Georg Simmel. On Individuality and social forms*. Chicago and London: The Chicago University Press.

TELLES, Vera da Silva (1994). Anos 70: Experiências, Práticas e Espaços Políticos. In: KOWARICK, Lúcio (org.). *As Lutas Sociais e a Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.

VALLADARES, Licia do Prado (2005). *A Invenção da Favela*. Do Mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

\_\_\_\_\_. ; PRETECEILLE, Edmond (2000). Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *O Futuro das Metrôpoles*. Rio de Janeiro: Revan.

\_\_\_\_\_. ; RIBEIRO, Rosa (1995). The return of the favela: recent changes in intrametropolitan Rio. *Revista Del Instituto de Urbanismo*. Universidade Central de Venezuela.





# Favelas e violência no Rio: sem conflitos, entre o sonho e o pesadelo da apartação

*Jorge Da Silva*

Em pauta, as *favelas* e a segurança. Não *favelas* tomadas como apêndices indesejáveis da cidade. Nem políticas de segurança em face delas, em proveito não propriamente dos seus moradores, mas dos “de fora”. Não *favelas* vistas como ajuntamentos amorfos de gente sem identidade, e sim como reunião de cidadãos e cidadãs pobres, portadores de anseios, angústias e sonhos. Esta parece ter sido a ideia que norteou a decisão dos organizadores do Colóquio, o que implica dizer que o foco das preocupações do poder público deve ser redirecionado: de *favelas* como objeto para moradores como sujeitos.

O presente artigo<sup>1</sup> se inicia com uma consideração sobre a noção de *conflitos*, de vez que muitos dos interesses e necessidades dos moradores das “comunidades” *conflitam* com os daqueles que sonham em vê-los removidos para bem longe, sendo este um dos fatores que, por hipótese, contribui para o aumento da violência. Em seguida, chama-se a atenção para o fato de que é preciso cotejar diferentes visões sobre essas formações; e conhecer a visão dos seus moradores. Finalmente, mostra-se que o sonho da *apartação*, explicitado abertamente por setores elitizados, tem sido fonte de mais pesadelos.

A premissa da qual o argumento parte, portanto, é que a sociedade do Rio de Janeiro ostenta altos níveis de fragmentação, diferentemente

---

<sup>1</sup> Trata-se, na verdade, do aproveitamento de tópico escrito em 2005 para a tese de doutoramento (DA SILVA, 2005), agora reestruturado, resumido e atualizado para apresentação no Colóquio “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, realizado de 19 a 22 de maio de 2010, pelo LeMetro/IFCS-UFRJ.

de como tem sido narrada historicamente, fato que se reflete nos malabarismos discursivos para negar o óbvio. Ora, tendo sido capital da Colônia, do Império português, do Império do Brasil após a Independência (mantendo-se como o centro de uma sociedade escravista por mais de três séculos), e capital de uma República herdeira do espólio da escravidão, tomá-la como uma cidade socialmente harmoniosa, sem *conflitos* de interesses entre os grupos humanos que a constituíram, é um atentado à inteligência alheia, antes de ser redonda patriótica.

Com o artigo, busco contribuir para uma reflexão que tenha como objetivo a integração das diferentes camadas sociais da cidade, em benefício de *todos*, e não só de grupos que se empenham em monopolizar o que Bhabha (1990) chamou de “agências discursivas” (meios de comunicação, meio acadêmico, empresarial, editorial etc.), e que se aplicam em promover o que Mill (1963) chamou de “tirania da opinião”, a pior de todas.

## **A cidade e as favelas**

Na verdade, os espaços a que hoje, de forma eufemística, se dá o nome de *comunidades* sempre despertaram sentimentos ambíguos. De início, embora relativamente próximos das áreas nobres, esses espaços eram vistos como socialmente distantes. Tanto que houve momentos em que a ocupação das encostas foi estimulada pelo próprio governo, como quando, em 1897, autorizou os retornados de Canudos a se instalarem no que veio a ser o morro da Favela, atual morro da Providência, onde os mesmos se juntaram a outros desabrigados dos inúmeros cortiços demolidos em 1893, como o “Cabeça de Porco”. Sem contar os desabrigados do “bota-abaixo”, promovido em 1903-1906. Todos encaminhados (*sic*) para as encostas e periferia pelo governo da capital da República.

Com o passar do tempo, o longe e o perto se confundiram, o que fez aflorarem recônditos preconceitos, dando início às renhidas campanhas a favor das “remoções”. E, efetivamente, estas aconteceram em escala nas décadas de 1950, 1960 e 1970. Como se as remoções fossem uma panaceia para os males da cidade.

A ambiguidade acima mencionada tem a ver com o politicamente correto. Ora a favela era, e é, cantada em prosa e verso, com a exaltação

dos seus aspectos românticos, ora execrada como um quisto a ser removido a qualquer custo. A equação complica-se quando os discursos em defesa das políticas de urbanização ganharam força. Entre as duas correntes, proximidade e distância passaram a exibir um equilíbrio precário, afetado pela velha lógica hierárquica contida no adágio “Cada macaco no seu galho”.

Com a chegada do tráfico de drogas e o domínio dos traficantes, acrescentou-se mais esse complicador à equação. Daí, nem remoção nem urbanização, e sim polícia e polícia. Esta assume o protagonismo, incentivada a agir com os métodos tradicionais: porrete e tiro. As políticas de segurança tomam as favelas como T.O. (Teatro de Operações, no jargão militar), e os seus moradores, como suspeitos.

Um dos principais entraves a uma abordagem mais consequente é que a violência urbana tem sido encarada como um problema em si mesmo, independentemente dos fatores sócio-histórico-econômico-culturais que a retroalimentam. No calor das paixões, as propostas de solução, não raro, partem do suposto – absolutamente falso – de que é possível “acabar com a violência”. No caso das drogas, por exemplo, “acabar com os traficantes” (e não com o tráfico...); ou mandá-los para longe, como se fosse possível, mantido o modelo de “guerra às drogas” no mundo, quebrar a corrente entre tráfico e uso.

A luta contra a violência não deve se restringir a saber como empregar a polícia. Isso também é importante, mas o real desafio que se coloca ao poder público e à sociedade civil é saber como promover a integração dos diferentes segmentos sociais, e essa não é uma questão policial ou militar. De qualquer modo, a incorporação do conceito de *polícia comunitária*, depois de anos de renhida resistência dos policiais e de setores conservadores cariocas, já é um ganho. Com as chamadas Unidades de Polícia Pacificadora, as UPPs, concebe-se a polícia nas *favelas*, pelo menos em parte delas, não para combater e perseguir os moradores, como sempre, e sim para protegê-los. Lamentável é que, embora as circunstâncias o tenham justificado, a ideia de ocupação militar, na ponta do fuzil, continua central, para o que Galtung (1996), o renomado pacifista e mediador de *conflitos*, aponta a alternativa da “paz por meios pacíficos”. Na linha do seu pensamento, o que gera

“paz positiva”, duradoura, em proveito de todas as partes interessadas – diferentemente de “paz negativa”, conseguida pela força das armas –, é integração social, com foco no ser humano, conseguida por meio da solidariedade e do compartilhamento da cidadania (educação, poder, bens econômicos e culturais). Em suma, uma sociedade mais justa. Em suas palavras:<sup>2</sup>

A maioria das pessoas concordaria com a definição de paz (negativa) como ausência de violência direta, mas não necessariamente com a definição de paz (positiva) como simbiose e equidade nas relações humanas; nem com a tese de que paz positiva é o mesmo que ausência de violência estrutural e cultural (p. 14).

Daí, no caso das UPPs, que subtexto, em termos de *conflito*, apareceria num exame mais aprofundado da violência? Medidas como essa seriam adotadas em proveito de quem?

### **Sobre *conflitos***

A esta altura, uma palavra sobre a noção de *conflitos* se impõe. Inobstante a história de violência da cidade, o Rio costuma ser representado como uma sociedade harmoniosa e pacífica. Sem *conflitos* de fundo. Se existentes, seriam mitigados pela força das “relações”, numa sociedade em que o coração (do “homem cordial” de Sérgio Buarque de Hollanda) estaria no centro da convivência. Este modo de ver as coisas descarta o fato de que, em sociedades complexas, o normal é que afluam *conflitos*, pois a busca pelos bens materiais e simbólicos, e o choque de interesses e visões de mundo conduzem a antagonismos de maior ou menor monta, num gradiente que vai de pequenas divergências a grandes antagonismos.

Um dos motivos que levam à distorção da realidade brasileira é que, entre nós, a ordem social ainda é pensada como algo estático. Qualquer tentativa de mudança é vista como desordem, o que autorizaria o poder

---

<sup>2</sup> Cf. Galtung, op. cit: 14: “Most people would agree with the definition of (negative) peace as absence of direct violence, but not necessarily with an additional definition of (positive) peace as symbiosis and equity in human relations; nor with the thesis that positive peace is the same as absence of structural and cultural violence”.

a suprimi-la a qualquer custo. Uma sociedade bem “arrumada”, como se fora, perdoada a comparação, uma casa elegante. “Arrumação da ordem”, segundo observou Kant de Lima (1994: 100), com a noção de *conflicto* associada à “desarrumação” de componentes que deveriam ser “fixos e complementares”. Ou como diria DaMatta (1993: 76), ao descrever o modelo em que se fundaria a organização social brasileira: “Cada coisa em seu lugar; um lugar para cada coisa”.

Segundo essa concepção, não haveria *conflicto* entre os interesses da mulher e os do homem, pois aquela complementaria este (e não o contrário); nem entre os da patroa e os da empregada; idem entre os interesses dos empresários e os dos empregados; dos moradores do “asfalto” e os da favela. Aliás, essa racionalização parece ter sido a saída encontrada por Freyre (1995) para descrever como integrada e coesa uma sociedade marcada pelo autoritarismo, a hierarquia social e o preconceito; sociedade que acabara de sair de um longuíssimo regime escravocrata, como vimos. Os eventuais antagonismos, que Freyre afirma serem de ordem econômica e cultural (e não racial, ou de cor...), em vez de sinal de fragmentação, são apresentados como evidência de certa “plasticidade” brasileira, capaz de manter as hierarquias em “equilíbrio”. Em suas palavras, “equilíbrio de antagonismos” (FREYRE, op. cit.: 54-55). Tal se daria, sobretudo, pelo efeito mágico da miscigenação, processo que só teria acontecido no Brasil.

De acordo com essas concepções, portanto, até mesmo uma sociedade de senhores e escravos estaria em equilíbrio, ainda quando estes últimos se rebelassem, matassem seus senhores e o sistema **não** desmoronasse, como, de certa forma, aconteceu entre nós. Estaria em equilíbrio até mesmo uma sociedade em que se verificasse uma matança sistemática e em escala, como no Brasil. Ora, uma coisa é explicar os *conflitos* sempre de forma negativa, em termos de determinismos estruturais inconciliáveis. Outra é tentar situá-los, sempre, dentro da normalidade sustentada pelas teorias integracionistas.

Para os que afirmam ser a sociedade brasileira integrada, a estabilidade social seria fruto, como mencionado, da força das “relações”, e facilitada pela inexistência de clivagens sociais. Aliás, os intelectuais orgânicos

dessas teorias resolveram banir das ciências sociais categorias como *cor/raça, etnia, classe, elite* etc. Bradam a plenos pulmões: “Aqui não existe nada disso!”, “No Brasil não há brancos nem negros!”. Seríamos todos, por conseguinte, brasileiros autóctones; incolores, arracializados e uniformes. Praticam um tipo cruel de violência, o etnocídio, pois não se cansam de invocar suas origens e genealogias, e exibir seus passaportes europeus. Eis que o *Mapa da Violência 2011: Os Jovens do Brasil*<sup>3</sup> rompe com essa cantilena biológica (e não sociológica...), ao reabilitar as categorias de cor, revelando que, “para cada branco assassinado em 2008, morreram, proporcionalmente, mais de dois negros nas mesmas circunstâncias”. Em qualquer lugar do mundo, isto seria considerado genocídio... Bem, se o extermínio de jovens – em particular, de jovens *negros* –, não é evidência de um *conflito* mais profundo, como sustentaria Galtung, de que se trata então?

Não é o caso de questionar a validade destas ou daquelas teorias do *conflito*, nem das que o minimizam, vendo-o sempre de forma positiva, nem das que o tomam como puramente negativo. Negativo é fingir que ele não existe. Pior, admitir a sua existência, mas negar os componentes incômodos associados a ele, como, no nosso caso, o elitismo, o autoritarismo e o racismo, marcas ainda fortes da sociedade brasileira. Sustento que boa parte da violência que tanto nos atormenta deriva da incompreensão deste fato.

Sobre a noção de *conflitos*, poderão ser-nos úteis, ademais dos ensinamentos de Galtung, os Simmel (1983) e Birnbaum (1995). Segundo Simmel (p. 122), uma das funções do *conflito* é “*resolver dualismos divergentes; é um modo de conseguir algum tipo de unidade, ainda que através da aniquilação de uma das partes conflitantes*”. Ou seja, a unidade pressupõe a necessidade de resolução de “dualismos divergentes”, e não do seu recalçamento. Mais que isso: pressupõe o reconhecimento da existência do *conflito*. Já Birnbaum (p. 271-76), ao discorrer sobre “conflitos sociais, mobilizações, revoluções”, distingue entre as teorias que falam em “conflitos portadores de transformação

3 Cf. Waiselfisz (2011: 63). A categoria *negros* é o somatório de *pretos e pardos* do IBGE, ou seja, *não brancos*. Dado intrigante: enquanto as taxas de homicídios de jovens *brancos* caem, as de *negros* aumentam. <http://www.sangari.com/mapadaviolencia/pdf2011/MapaViolencia2011.pdf>

social” e aquelas que explicam as transformações como um fenômeno meramente político, pouco ou nada tendo a ver com a não satisfação de expectativas “*insuportáveis*” do grupo social que se considera discriminado. A frustração ante expectativas crescentes e não atendidas seria condição para a eclosão de um “conflito civil violento”, e a consequente transformação social.

Há que se perguntar se, em alguma medida, não é o caso do Rio de Janeiro, pois, independentemente dos atos violentos protagonizadas por bandidos, facções criminosas e milícias, eclodem, a todo instante, manifestações violentas de diferente natureza (tumultos e incêndios de trens e ônibus, fechamento de vias e túneis, quebra-quebras etc.), às vezes envolvendo “comunidades” inteiras, com a marca da revolta (*conflito civil*, não propriamente criminal). É rematado simplismo debitar tudo na conta dos traficantes das favelas, pois, inegavelmente, temos aí também a configuração do quadro de “*frustração ante expectativas crescentes e não atendidas*” da explicação de Birnbaum.

A despeito de todas essas evidências, há os que continuam a descrever a sociedade do Rio de Janeiro como homogênea e cordial, o que possivelmente se deva ao ufanismo dos cidadãos ante a exuberante beleza da cidade e, apesar de tudo, à generosidade da maioria do povo. Há mesmo os que descrevem a cidade como pacífica em meio ao tiroteio.

## Outra visão

Há, no entanto, os que não veem as coisas dessa forma. Para esses, as relações sociais da cidade exibiriam forte grau de precariedade. No fundo, a crescente busca de igualdade por parte de contingentes cada vez maiores tem tido o efeito de desequilibrar relações sociais um dia baseadas na hierarquia, no conformismo e na força. Na visão dos que enxergam os fatos de outro ângulo, estaríamos diante de uma espécie de *apartheid* informal, a caminho de um *apartheid* material, espacial. Uma hipótese que não deve ser descartada é que parte da violência que nos atemoriza corresponderia à reverberação deste fato.

Ninguém menos que Chico Buarque de Hollanda, com a sensibilidade apurada dos poetas, chama a atenção para o que qualifica de “*quadro*



*assustador*”. Em entrevista concedida ao jornal *Folha de São Paulo*,<sup>4</sup> na qual é instado a se manifestar sobre a realidade nacional, fala em tom pessimista de suas perplexidades. Critica duramente a “*alta classe média*”, cujo pensamento, a seu juízo, é cada vez mais reacionário, “*com tintas de racismo e de intolerância*”. Para ele, o medo vem-se transformando em “*repúdio não só ao chamado marginal, mas aos pobres em geral*”. Afirmou com todas as letras: “*Eles querem exterminar os pobres do Rio*”; e também: “*Constato um sentimento difuso quase a favor do apartheid social*”. Mas alerta-nos para as manifestações do “*pessoal da periferia*”, particularmente para o *rap* e suas letras explosivas. Com relação ao fato de o *rap* atrair multidões, exclama: “*Tem algo aí!*”. Sem maiores comentários, destaco algumas de suas afirmações:

As moças bonitas do meu tempo eram de esquerda. Hoje são todas de direita. [...] vem a polícia e enfia os meninos no camburão, quando não faz coisa pior. Eles querem tirar da praia, sumir com eles dali. [...] as coisas que eu leio nas cartas dos leitores dos jornais, em geral são fascistas. Virou moda responder a quem defende os direitos humanos com o trocadilho infame dos ‘humanos direitos’ [...] Os meninos são os inimigos, são os nossos árabes, são os nossos muçulmanos.

Uma frase de Chico Buarque em particular, “*Eles querem exterminar os pobres do Rio*”, soa como uma denúncia, e ajuda a compreender a natureza das matanças que se verificam na periferia, as quais só causam comoção geral quando os exterminadores erram na dose e matam no atacado, como aconteceu, em 1993, na chacina de 21 moradores da favela de Vigário Geral, ou em abril de 2005, na chacina de Queimados e Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense, quando foram mortas 29 pessoas indefesas de uma só tacada. E em outros casos mais recentes. Uma frase parecida com a de Chico Buarque pode não ser mera coincidência. Falando da relação favela/cidade, uma moradora do morro do Cantagalo, Zona Sul, Rita de Cássia, negra, funcionária da rádio comunitária local e autora de artigos publicados no *site Viva Favela* e em *Comunicações*

4 Cf. “O tempo e o Artista”, 26/02/2004. Entrevista concedida ao jornalista Fernando de Barros e Silva.

do *ISER*,<sup>5</sup> expressa opinião parecida com a do artista, mais ou menos com as mesmas palavras: “*Estão querendo exterminar os pobres*”.

Na verdade, o que faz a discussão adquirir esses tons sombrios é o aumento do medo. Sustento que, não fosse a *violência* do crime ter rompido os diques em que vinha de certa forma contida e ter se, digamos, “socializado”, com certeza seriam outras as preocupações dos setores criticados por Chico Buarque e Rita de Cássia.

Cumpre aludir a uma diferença importante entre as abordagens de autores que falam de *apartação* entre nós, como, de um lado, Mir (2004) e Batista (2003), e, de outro, Chico Buarque. Este fala de uma suposta mudança de atitude das camadas mais altas, as quais só agora, acuadas pelo medo, estariam manifestando espírito reacionário, “*com tintas de racismo*”. Já Mir e Batista falam de um padrão histórico de segregação e violência étnica. Quando Chico alude às moças bonitas do seu tempo, que seriam de esquerda e agora, de direita, talvez não esteja se dando conta de que elas, no fundo, não mudaram (ou, quem sabe, esteja sendo irônico, mostrando que elas praticavam, como diz, um “esquerdismo de salão”). Naquele tempo, era de bom tom ser contra o regime militar. O esquerdismo daquelas moças, portanto, não era movido pela indignação com o confinamento de grandes massas de *negros*, migrantes nordestinos e outros marginalizados sociais em espaços também marginais. Uma *apartação* informal. Nesse sentido, pode-se dizer que elas eram e continuam a ser “de direita” (ou melhor, “de cima”, pois no Brasil, em se tratando de questões que implicam compartilhar poder, educação e renda, direita e esquerda são duas faces da mesma moeda; uma mera questão de “circulação das elites”, como diriam dois pensadores orgânicos das mesmas, Mosca (1939) e Pareto (1984), comentados adiante.

Na certa, aquelas moças eram levadas por aquele tipo de alienação de que fala Santos (2004: 18), caracterizada pela mera “pena de pobre” (e não pelo trabalho dos intelectuais “para os pobres”). Santos é direto:

---

5 Cf. Artigos de Rita de Cássia no site Viva Favela [www.vivafavela.com.br]: “Cantagalo do século 21”, “A fê bate à porta” e “Culto oculto”.

Alienação como o *ipanemismo*, em moda nos anos 70, exaltação do ‘humor’ de Ipanema, do ‘espírito democrático’ de Ipanema, da ‘harmonia racial’ de Ipanema, atroz ironias, pois o que caracteriza Ipanema é justo o contrário: o *apartheid* social e racial.

Doce sonho o de Santos, o de ver os intelectuais “dos pobres” trabalharem “para os pobres” (e não contra eles, com a pretensão de ocupar o seu lugar, como se estes fossem mudos ou incapazes de pensar).

A mudança de atitude daquelas moças (e do grupo social representado por elas) deve-se ao fato de que, antes, os “de baixo”, mantidos nos “seu lugar”, não incomodavam tanto quanto passaram a incomodar. Se Chico Buarque e Santos estiverem com a razão, podemos dizer com certeza que, realmente, a pena virou raiva.

Cumprir observar que as mazelas apontadas por Mir, Batista, Chico Buarque e Santos não são novidade para os que estão “do lado de lá” da apartação, como vem mostrando o movimento *hip hop*, e o que, em pesquisa para trabalho anterior (DA SILVA, 1998), ficou bem claro. Naquela pesquisa surgiram alguns dados curiosos. Um deles foi o antagonismo subjacente aos discursos dos entrevistados, em particular de pessoas oriundas de *favelas* e periferia. Outro se referia à avaliação da atitude diferenciada dos policiais. Na *percepção* dos moradores das *comunidades*, quando se trata dos pobres, os policiais costumam agir com desmedido desrespeito, sobretudo quando os signos da pobreza lhes pareçam evidentes (local de moradia, cor da pele, trajes, “aparência”). Em geral, as pessoas das *comunidades* nutrem pelos policiais um misto de desprezo, ódio e medo. São considerados inimigos, como num *rap* de MV Bill: “*Pra ser inimigo, basta ser PM*”. Em grande parte das *favelas*, os policiais são chamados de “vermes”. Outro dado intrigante: numa situação concreta, se o “suspeito” é *negro* e o policial também, o medo transforma-se em pavor, o que não significa dizer que o policial *branco* também não provoque medo. Nas entrevistas, jovens *negros* dessas “*comunidades*” relataram que sentem calafrios quando percebem que vão ser abordados, mais ainda quando a abordagem é feita por um policial *negro*. Resta-nos saber se, no eixo informal que orienta as práticas sociais no Rio de Janeiro, a forma diferenciada de atuar

da polícia não reflete a concepção recôndita do papel a ela atribuído historicamente pelo “poder”.

Hoje, como há duas ou três décadas, os cidadãos que se consideram “do bem” clamam por uma solução rápida, “já, aqui e agora”, não se sabendo ao certo o que realmente pretendem: se uma solução para toda a cidade; se para o “seu” bairro, a “sua” praia. É preocupante que setores das camadas mais altas imaginem ser possível resolver o problema da violência empurrando-a para a periferia. Parecem acreditar que basta ser mais eficiente no combate aos traficantes das favelas e montar um grande cinturão policial em torno dos bairros considerados nobres, como se estes fossem condomínios privados, onde, depois de uma boa “arrumação”, se proibiria a entrada de bandidos e dos indesejáveis de sempre (menores, pedintes, ambulantes etc.). Evidente que o sucesso de tal empreendimento implica bastante discriminação social e intolerância. E as suas consequências...

## O sonho

PAZ. No sonho, a notícia pela TV:

Atenção, atenção! Edição extraordinária! As favelas sumiram. Esta madrugada, em uma megaoperação conjunta dos governos federal, estadual e municipal, os traficantes foram derrotados. Depuseram as armas e se entregaram às forças de segurança. Mais de 3 mil. Estão sendo conduzidos neste momento para uma ilha-presídio longinqua em alto-mar, cercada de tubarões. [No vídeo, os navios que os conduzem ao isolamento.] Os moradores foram removidos para o interior do Estado, e grande parte dos barracos já foi demolida. O problema são as construções em alvenaria, mas a prefeitura garante que tudo estará limpo em três semanas. A PM ocupou o entorno das antigas favelas para impedir o retorno dos recalcitrantes. Já se vê o verde das encostas.

Alguém poderá achar que as considerações acima são despropositadas, um exagero, que falar de espírito segregacionista na sociedade carioca equivale a uma heresia. Pode ser, mas o que dizer das constantes propostas com esse cunho, apresentadas sem qualquer cerimônia, não bastasse a *apartação* tácita, informal. Cito algumas delas.

Há uns quinze anos, a Associação de Moradores da Barra da Tijuca, em movimento liderado por seu presidente, senador Ney Suassuna (aliás, morador do Rio, mas então senador pela Paraíba, com quem tive a oportunidade de debater esse tema num programa de TV), lutou para implantar o projeto Portais da Barra, que monitoraria quem entrasse e saísse do bairro. Era, no fundo, a manifestação da recidiva separatista do senador, um dos principais entusiastas do movimento que, em 1988, lutou pelo “sim” no plebiscito para separar a Barra do município do Rio, criando um município *à parte*. A emancipação, nas palavras do líder dos separatistas, empresário Roberto Medina, *seria “a única maneira de estancar o processo de favelização da Barra”*. Coincidentemente, no traçado do novo município, a Cidade de Deus e as favelas do Anil e do Rio das Pedras, ali perto, dele não fariam parte.<sup>6</sup>

Outro exemplo: quando da divulgação, em 1994, das primeiras imagens do que passaram a chamar de “arrastões”, moradores da Zona Sul queriam que os ônibus procedentes dos subúrbios fossem proibidos de ir até lá nos fins de semana, e que a polícia fizesse um “contra-arrastão” nas praias para delas retirar os “suspeitos”.

Outro: quando da inauguração da Linha Amarela, em 1997, houve um forte movimento de moradores da Barra da Tijuca para que nela não fosse autorizada a circulação de coletivos nos finais de semana, sobretudo os procedentes da Zona Norte e da Baixada Fluminense. Meses antes da inauguração, o presidente da Câmara Comunitária da Barra, associação representativa de vários condomínios, defendia a criação de barreiras nas saídas da Linha Amarela para dificultar a entrada no bairro de coletivos “piratas”. Teria declarado: “O bom é cortar o mal pela raiz, ou seja, combater o transporte irregular. Mas na praia quero policiamento ostensivo, realmente inibidor”. Uma moradora do condomínio Barramares, jovem estudante de 18 anos, foi taxativa: “*A paraibada vai vir toda para cá*”.<sup>7</sup>

Outro: há uns seis anos, no bojo das discussões sobre a violência da cidade, um grupo da elite carioca (*sic*) lançou um movimento para

---

6 Cf. revista *Veja*, 29 jun 88, e *Jornal do Brasil*, 15 jun. 88.

7 Cf. jornal *O Globo*, 29 nov. e 8 dez. 96.

separar o município do Rio do restante do Estado, ou seja, a “desfusão”. Um estado *à parte*, com a maldisfarçada intenção de se livrar dos pobres da Baixada, o que se podia conferir no *site* do movimento.<sup>8</sup> Sem entrar no mérito da proposta, são às vezes risíveis os contorcionismos discursivos de seus adeptos (quase todos da elite econômica, intelectual e política da cidade) ante a contradição de pretenderem se livrar dos pobres da Baixada, mas ficar com o que nela consideram bom. Até mesmo o lúcido e normalmente ponderado comentarista Merval Pereira, dos mais influentes colunistas do jornal *O Globo* (possui uma coluna diária), sugeriu:<sup>9</sup>

Faz a desfusão, mas *permanecem* no Estado da Guanabara II os municípios-dormitórios que o cercam, na Baixada Fluminense e arredores. Seriam cariocas aqueles que trabalham aqui, que procuram os hospitais públicos cariocas – e cujos impostos ajudariam a melhorar o atendimento hoje agonizante principalmente pelo excesso de pacientes (grifo meu).

Grifei o “permanecem” porque os municípios da Baixada sempre pertenceram ao antigo Estado do Rio. Logo, o verbo é inadequado. Mais coerente, portanto, seria que Merval empregasse verbos como “incorporar”, “anexar”, “expandir”. (De repente, a frase “*seriam cariocas aqueles que trabalham aqui*” me traz à mente os antigos bantustões e “locações” da África do Sul, cujos moradores só podiam circular em Joanesburgo e Cidade do Cabo portando passes, com a indicação do que iriam fazer e os horários de permanência...)

Pergunto: os exemplos acima são ou não reflexo do espírito segregacionista de setores conservadores intelectualizados da cidade do Rio de Janeiro? Pode ser que não; pode ser que sim; mais para sim...

Os que pensam dessa forma parecem desconsiderar as múltiplas variáveis envolvidas, simplificando a questão a ponto de imaginar “soluções” tão heterodoxas. Enquanto esperam que se formem, pela força, suas sonhadas “ilhas de tranquilidade”, procuram culpados,

8 [www.autonomiacarioca.com.br](http://www.autonomiacarioca.com.br). [Nota. Parece que o site foi retirado do ar.]

9 Cf. artigo “Fusão, desfusão e confusão”, publicado no jornal *O Globo*, em 11/06/04, republicado no site [www.autonomiacarioca.com.br](http://www.autonomiacarioca.com.br).

partindo do princípio de que, se a violência campeia, a “culpa” é “das autoridades”. E então nota-se um deslocamento da questão. Não se tratará mais de identificar, por um lado, os fatores que alimentam a violência criminal, nem, por outro, os que explicam as manifestações violentas protagonizadas pelas “comunidades”. A violência da cidade seria atribuída à suposta incompetência ou despreparo da polícia, e/ou à inação do governo da vez. Bastaria, então, contar com uma boa polícia, com policiais bem preparados e íntegros, para que a paz voltasse a reinar, ou pelo menos em algumas áreas escolhidas. Simples!

Não estamos, portanto, diante de um problema pequeno, que possa ser resolvido do dia para a noite com um plano mirabolante sacado da manga. Para além da complexidade da violência criminal propriamente dita e da desenvoltura dos traficantes de drogas, o que já é um problema e tanto, impõe-se reconhecer que a tensão social e o medo da violência não são, repita-se, um problema em si mesmo. No fundo, é o medo dos “diferentes”, que são a maioria. Estes assustam pelo seu número e pela forma destemida, agressiva e, não raro, raivosa com que passaram a exigir o reconhecimento da sua cidadania. Do ponto de vista das camadas médias e altas, assusta a “ousadia” com que insistem em ocupar espaços a eles interditados pela tradição, como as elegantes praias da Zona Sul, o que fazem, para piorar, em grupos. Diluídos, até que não incomodam tanto, mas em grupos atemorizam-nas, pois não há como ignorar a diferença que ostentam no fenótipo. Imagina-se sempre que vão fazer um “arrastão”. E eles sabem disso, e disso procuram tirar proveito. Veem as pessoas assustadas e se divertem, correndo de forma errática para lá e para cá, só para ver a sua (delas) reação.

Se há consenso quanto à necessidade de reverter o quadro negativo em que nos encontramos, é incompreensível que se insista numa racionalidade entre meios e fins que não se cumpre ou, pior, que tem o efeito de agravá-lo. Em realidade, o que tem acontecido no Rio de Janeiro evidencia que ainda não se buscou resposta para uma simples pergunta: os meios que têm sido utilizados na luta contra a violência ao longo das últimas décadas são capazes de atingir os fins almejados? Maquiavel teria a resposta...

Impõe-se, por conseguinte, a necessidade de identificar fontes de *conflitos* subjacentes à violência da cidade, como recomenda Galtung, fontes essas que, por alguma razão, têm sido abafadas ou minimizadas ao longo do tempo, como as decorrentes do racismo, do elitismo e de outras formas de intolerância. Como se sabe, a preliminar para que os *conflitos*, os aparentes e os ocultos, possam ser enfrentados de forma minimamente consequente é que eles sejam admitidos e explicitados, por mais incômodos que sejam.

## O pesadelo

GUERRA! No pesadelo, a abertura do noticiário da TV:

Tiroteio e bala perdida em Copacabana. Idosa é atingida por tiro de fuzil e chega morta ao hospital. Médico sai para comprar pão e morre em assalto na Zona Sul. Esta madrugada, oito assaltos e três latrocínios. Tumultos, quebra-quebra e incêndio de vagões de trens da SuperVia na Estação de Nilópolis. Tiroteio na Linha Vermelha. Tiro de fuzil mata mãe e fere a criança que estava no seu colo. Ladrões tentam roubar moto em Ipanema, matam piloto e ferem mãe de jogador. As autoridades afirmam que o policiamento será reforçado.

De novo, as mesmas “soluções”: “Mais polícia!”; “Tem de ocupar as favelas!”; “É preciso construir muros”; “Pena de morte”; “Forças Armadas na rua”, e por aí afora. Esse modo imediatista de ver as coisas traz consigo ingredientes que servem mais para piorar o quadro do que para melhorá-lo. Mais para dividir a sociedade do que para uni-la, o que vai ensejar o fortalecimento das formações que disputam o poder local às margens e nos interstícios da sociedade mais ampla, como traficantes e milicianos, do que é exemplo o número crescente de pessoas que, ligadas a essas formações, são eleitas para importantes cargos. Trago, a propósito da imprevidência das elites cariocas, o que, a respeito do tema, sustentam dois autores citados acima, Mosca (op. cit.) e Pareto (op. cit.).

No final do século XIX e início do século XX, questionando ideias canônicas à época, os dois preocupavam-se com os desacertos das “elites” ao tentar justificar o seu poder com base na crença de que os



povos do Norte seriam superiores aos demais por imposição da natureza: da raça, do clima, da evolução. Cabe a referência porque, com mais de um século de diferença, ainda há quem acredite nessas teorias. Com base na história, esses autores sustentaram que a teoria democrática é uma ilusão, uma vez que o poder estaria sempre nas mãos de uma minoria organizada (a “classe política”, no dizer de Mosca), cuja estabilidade dependeria de como aplicasse o que este chamou de “fórmula política”: a maneira pela qual essa “classe” procura legitimar o seu poder e a maioria é levada a aceitar a dominação.

Para Mosca (op. cit.: 53), a alternância no poder não significa mudança da “classe política”, pois, em princípio, a alternância se daria sempre dentro da mesma classe, a qual, para esse efeito, constitui um grupo homogêneo e solidário contra a maioria normalmente desorganizada e dividida. A chave para a sua estabilidade estaria na capacidade de organização. Na mesma linha teorizou Pareto a respeito das “elites dirigentes”. Para ele, além da capacidade de organização, a estabilidade no poder depende de que elas se apliquem em ser intelectual, física e moralmente superiores às camadas populares. Ao definir *elite*, adverte: “pode haver uma aristocracia de santos ou uma aristocracia de bandoleiros, uma aristocracia dos instruídos, uma aristocracia dos criminosos e assim por diante”. Ou seja, a dominação consentida depende das qualidades ético-morais da elite, e de que ela, em vez da busca egoísta da satisfação dos seus interesses, se empenhe em promover o bem-estar geral.

A advertência pode servir às elites brasileiras; em especial à elite carioca. Mesmo num modelo autoritário como o vislumbrado por esses autores, não bastam os ditames de uma superioridade supostamente “natural” e a capacidade de organização, nem o uso da força. Além da integridade ético-moral, é preciso compromisso com a maioria, a fim de que esta seja levada a aceitar o arranjo da “fórmula política” adotada. Também não basta a retórica cidadã em torno de alguns projetos pontuais, para “salvar jovens em situação de risco”, projetos que, inobstante a sinceridade com que possam ser desenvolvidos, recebem tamanha luminosidade que dá para desconfiar de que o verdadeiro objetivo de tanta luz é mascarar a exclusão estrutural e enaltecer a bondade de pessoas e setores tidos por altruístas.

No Brasil como um todo, consideradas as práticas das “mações podres” da classe política (são muitas), talvez seja querer muito que as advertências de Mosca e Pareto sejam levadas em conta. Porém é ilusão imaginar que a alta corrupção, exibida com irritante recorrência nos *media*, nada tenha a ver com criminalidade geral, sendo risível ver partícipes de altos esquemas corruptos bradando, indignados, contra a violência das ruas.

Isto posto, não será desarrazoado admitir a hipótese de que o quadro desolador observado no Rio reflete, em boa medida, o choque da ordem tradicional, sintetizada na fórmula elitista “Cada macaco no seu galho”, como vimos, com uma ordem “marginal” que a desafia, não raro com a aplicação da pedagogia que lhe foi ensinada pelo poder ao longo do tempo: a da violência. Exemplo acabado do efeito bumerangue.

É compreensível que o Rio de Janeiro seja representado como uma sociedade integrada. Todos gostaríamos que fosse. E não cabe deslustrar a cidade. Nada obstante, para efeito das políticas públicas, cumpre reconhecer que ela nunca foi integrada, pois, sob a antiga fórmula, o que se tinha por integração era na verdade uma acomodação, em que cabia aos deserdados da Nação se conformarem com o que lhes sobrava do arranjo. Uma acomodação tida por “natural” pelos seus beneficiários, situados nos galhos mais altos e frondosos, mas vivida com ressentimentos dissimulados pelos tradicionais prejudicados por ela, situados nos galhos secos rentes ao chão, quadro que se vai alterando à medida que as carências aumentam. A competição pelos bens materiais e simbólicos se acirra, sem que as regras tradicionais, que beneficiam desproporcionalmente os “de cima”, se alterem. As tensões aumentam, e, então, de uma integração precária e forçada, parece estar-se passando para uma real desintegração. Há o risco de a tentativa de “rearrumar a ordem” nos velhos marcos evoluir para a ruptura, como se observa mundo afora. Alguém dirá: “No Brasil não tem nada disso!”

Ao se referir à violência do Rio de Janeiro, Peralva (2000) afirmou que um dos fatores que a condicionavam era o que chamou de “dessegregação”, processo acentuado pela abertura democrática após o regime militar, a despeito da qual se observaria uma “continuidade

autoritária”, com a formação de uma contracultura marcada pela revolta, sobretudo dos jovens.<sup>10</sup> Não há como fugir à conclusão de que esse quadro caracteriza um *conflito social*, opondo, de um lado, o Estado e os grupos hegemônicos, e, de outro, grupos numerosos saídos da maioria discriminada. Se voltasse a analisar a violência da cidade, Peralva talvez afirmasse que estamos assistindo a um processo de “ressegregação”.

Os fatos dão razão a Mosca e Pareto. A hegemonia das “elites dirigentes” não pode girar apenas em torno dos três marcos apontados por eles (a afirmação da sua superioridade *etnorracial*; o acúmulo de patrimônio; e a superioridade bélica dos que estariam a seu serviço). Daí, não há por que estranhar que os grupos que se consideram excluídos, os “outros” da cidade (favelados, negros, migrantes nordestinos, “marginais” etc.), lutem para afirmar-se socialmente nos mesmos marcos. Os jovens das camadas populares desconfiam de que valores que tentam inculcar-lhes, como a ética do trabalho e do estudo, o amor à Pátria, o temor a Deus, o primado do direito fazem parte muito mais de uma estratégia de dominação, correspondendo, não à prática de setores conservadores, mas à sua retórica. “Faça o que eu digo, não faça o que eu faço!”. Não pode dar certo.

Uma palavra sobre os três marcos acima mencionados se impõe. Primeiro – afirmação da hegemonia pela suposta superioridade *etnorracial*. O que dizer da crescente mobilização de setores *negros* para afirmar a sua identidade em torno do que se passou a chamar de “consciência negra” (cabelos em tranças e em cachos; comemorações ruidosas no Dia Nacional da Consciência Negra etc.)? Por outro lado, será que a rede de solidariedade entre “comunidades” tão distantes entre si como o morro do Alemão e o do Vidigal, o da Providência e a Vila Vintém, refletida em bailes, festas e feijoadas a que comparecem moradores desses lugares, não caracterizaria uma consciência de não pertencimento à *polis*? Tal não ensejaria a formação de uma pertença

---

10 Segundo Peralva, a afirmação da identidade dos jovens favelados de hoje passa pela reivindicação de que sejam respeitados, ainda que aderindo ao crime. (Não se pode atribuir apenas ao tráfico a existência de milhares (*sic*) de traficantes...) A “dessegregação” pode ser entendida também como um processo de retirada do véu da segregação, em que esta aparece de corpo inteiro.

“à parte”, ou, dito de outra forma, uma consciência “étnica” insurgente, como aparece nas letras de *rap*?<sup>11</sup>

Quanto ao segundo marco – afirmação de poder pelo patrimônio. O que dizer da sôfrega busca de acumulação de dinheiro pela via do crime (fraudes em licitações, tráfico de drogas, tráfico de armas, contrabando, lavagem do dinheiro, corrupção etc.) por representantes de *todos* os estratos sociais e de *todos* os setores, com a emergência de um grande número de novos-ricos, que se vão somando aos antigos, formando uma nova elite – aética, anódina e egoísta, como previram Mosca e Pareto?

Quanto ao terceiro marco – afirmação de poder pela força. O que dizer da imensa quantidade de armas apreendidas regularmente pela polícia, sem que os bandidos se desarmem? E não me refiro apenas às armas utilizadas em assaltos e execuções, como revólveres e pistolas. Refiro-me aos fuzis, metralhadoras, granadas e outros artefatos.<sup>12</sup> Além disso, surpreende o fato de que, a cada ano, quanto mais armas são apreendidas, mais armas circulem. Os comerciantes de armas, legais e clandestinos, nacionais e estrangeiros, agradecem. E o que dizer do enfrentamento aberto às forças policiais por contingentes cada vez maiores de “soldados” do tráfico? E do ataque a bases de policiais em plena luz do dia? Será que resolve enterrar os policiais mortos com honras militares e promovê-los por bravura?

## Conclusão. Pela busca da integração

Penso haver demonstrado que parte da violência do Rio decorre de *conflitos* recônditos, recalcados de forma autoritária desde sempre. E que o modelo de *apartação* informal dos velhos tempos, da fórmula “Cada macaco no seu galho”, não mais se sustenta. Como vimos nos exemplos das propostas com esse cunho, tal parece uma obsessão da

11 É comum os rappers saudarem as comunidades. No *rap* “Sem Esquecer as Favelas”, MV Bill desculpa-se por não ter citado várias delas no CD anterior, e cita 140. Vai um trecho desse *rap*: “Não esqueci do Iriri, Rato Molhado / [...] Chapéu Mangueira / Rocinha tem um baile que invade a segunda-feira / [...] Querosene / pra ser inimigo, basta ser PM / Santa Marta, Fubá, Cajueiro, São José / sem parar de lutar, sem perder a fé / a maioria é careca e tem a minha cor / [...] A todas as favelas, fê em Deus.”

12 Em visita ao Batalhão da Maré no início de janeiro de 2005, ouvi do comandante que, só ali na Maré, haveria, de posse dos traficantes das diferentes facções, uns 30 ou 40 fuzis.

elite carioca. E que tomar as favelas e os seus moradores como um quisto é mera insensatez.

O “pesadelo” das elites cariocas não se dissipará empurrando a violência para a periferia, ou com a (auto)apartação em ilhas de tranquilidade, no que muitos têm apostado. Ora, constitui-se numa temeridade pretender resolver uma questão social com a polícia, como se imagina ainda ser possível. Ao contrário, por esse caminho, o pesadelo tende a materializar-se como uma profecia soturna que se autorrealiza, em prejuízo de todos, sendo elementar ter em mente que a apartação e o uso indiscriminado da força estão entre as causas do pesadelo; logo, beira a insanidade pensar em solucionar um problema com a sua causa, como se estivéssemos falando de uma vacina. Políticas de segurança que tenham como objetivo atender aos interesses particularistas dos ocupantes privilegiados das “agências discursivas” de Bhabha só tendem a agravar o quadro no médio prazo.

A solução, em vez da *apartação* garantida pelas forças de segurança, passa pela busca da integração social da cidade como um todo. Integração humana e não só dos espaços, o que implica mudança de atitude da “alta classe média”, para usar a expressão de Chico Buarque. A grande barreira a ser vencida será conseguir que a mesma encare os “diferentes” da cidade como iguais. Será possível?

## Referências bibliográficas

- BHABHA, Homi K. (1990). DissemiNation: time, narrative, and the margins of the modern nation. In: BHABHA, Homi K. (ed.). *Nation and Narration*. London: Routledge, p. 291-322.
- BATISTA, Vera Malaguti (2003). *O medo na cidade do Rio de Janeiro: dois tempos de uma história*. Rio de Janeiro: Revan.
- BIRNBAUM, Pierre (1995). Conflitos. In: BOUDON, Raymond (diretor). *Tratado de sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, p. 247-282.
- BUARQUE DE HOLLANDA, Chico (2004). Entrevista: O tempo e o Artista, a Fernando de Barros e Silva. *Folha de São Paulo*, edição de 26 de dezembro.
- DA MATTA, Roberto (1993). Digressão: A Fábula das Três Raças, ou o Problema do Racismo à Brasileira. In: DA MATTA, Roberto.

*Relativizando: Uma Introdução à Antropologia Social*. 4. ed. Rio de Janeiro: Rocco, p. 58-85.

DA SILVA, Jorge (2005). *Violência e identidade social: Um estudo comparativo sobre a atuação policial em duas comunidades no Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, PPGCS.

\_\_\_\_\_. (1998). *Violência e racismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: EDUFF.

FREYRE, Gilberto (1995). *Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 30. ed. Rio de Janeiro: Record.

GALTUNG, Johan (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications.

KANT DE LIMA, Roberto (1994). Conciliação e Julgamento, *Negotiation e Trial: A Produção da Ordem em uma Perspectiva Comparada (Brasil/EUA)*. In: GIUCCI, Guillermo; DAVID, Maurício Dias (orgs.). *Brasil-EUA: Antigas e novas perspectivas sobre sociedade e cultura*. Rio de Janeiro: Leviatã, p. 85-108.

MILL, John Stuart (1963). *Da liberdade*. São Paulo: Ibrasa.

MIR, Luís (2004). *Guerra civil: estado e trauma*. São Paulo: Geração Editorial.

MOSCA, Gaetano (1939). *The ruling class* (Tradução do original italiano de 1896). New York: McGraw-Hill.

PARETO, Vilfredo (1984 [1909]). *Manual de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural. Coleção Os Economistas.

PERALVA, Angelina (2000). *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra.

SANTOS, Joel Rufino dos (2004). *Épuras do social. Como podem os intelectuais trabalhar para os pobres*. São Paulo: Global.

SIMMEL, Georg (1983). A natureza sociológica do conflito. In: MORAES FILHO, Evaristo de (org.). *Sociologia*. São Paulo: Ática, p. 122.

WAISELFISZ, Julio J. (2011) *Mapa da Violência 2011: Os Jovens do Brasil*. São Paulo; Brasília: Instituto Sangari; Ministério da Justiça.



# As Unidades Policiais Pacificadoras e os novos desafios para as favelas cariocas

*Jailson de Souza e Silva*

O presente texto tem como referência o Colóquio “Aspectos Humanos da Favela Carioca”, realizado no mês de maio de 2010 pelo LeMetro/IFCS-UFRJ, no qual tive a oportunidade de realizar uma fala. Em função disso, a sua forma textual guarda um tom mais coloquial do que um artigo tradicional. Nele, apresento, inicialmente, uma breve síntese a respeito de um conjunto de formulações que tenho desenvolvido há anos acerca da representação hegemônica sobre os moradores das favelas e o que essa percepção provoca em termos de políticas públicas, em especial no campo da segurança pública.

A seguir, busco interpretar possíveis mudanças nessas representações, e suas consequências, a partir do impacto provocado pelas ações de ocupação das favelas pelas forças policiais cariocas. Denominada Unidade Policial Pacificadora (UPP), a iniciativa visa a expulsar os grupos criminosos que detêm o controle social dos espaços favelados e, a partir dessa ação, garantir a soberania estatal. A nova estratégia se insere em um quadro de redefinições das relações entre os órgãos estatais e instituições dominantes na cidade – grande mídia, grupos empresariais, organizações do terceiro setor etc. – e os espaços favelados.

Nesse quadro, exponho um conjunto de considerações sobre as oportunidades e os riscos que podem derivar do sucesso da progressiva estratégia de segurança pública nas favelas. Meu desejo maior é estimular um necessário aprofundamento da reflexão sobre as formas de



intervenção estatais, assim como a valorização profunda de mecanismos democráticos e participativos que garantam a permanente melhoria da qualidade de vida dos moradores das favelas; seu direito à morada e sua inserção plena ao conjunto da cidade.

### **As representações usuais sobre os moradores das favelas e suas derivações no campo das políticas sociais**

Desde 2002,<sup>1</sup> pelo menos, tenho escrito e falado sobre as formas usuais de representação dos moradores das favelas e as consequências dessas percepções sobre as políticas públicas efetivadas nesses territórios. Parto do argumento de que a base das representações hegemônicas sobre os grupos sociais no Brasil, construída no processo histórico nacional, é de que as relações de hierarquia pautam a realidade nacional e devem caracterizar as relações entre os diversos grupos sociais.

Durante séculos, a principal distinção hierárquica foi estabelecida entre os escravos – que não custa mencionar terem sido os negros, em geral – e os homens livres; de forma secundária, mas relevante, se colocava a distinção entre os homens com posses, em geral propriedades e/ou títulos de nobreza, e os despossuídos. Outros níveis hierárquicos eram sustentados nas distinções sexuais (em prejuízo das mulheres) e etárias (em prejuízo das crianças e adolescentes, vistos como seres sem direitos), além de diversas outras formas de transformação da diferença em desigualdade. Assim, a sociedade brasileira foi se forjando através da construção de formas diversas de relacionamentos sociais e de noções de cidadania baseadas, principalmente, no capital econômico; no cerceamento dos direitos sobre o corpo e da vontade soberana da grande maioria da população.

Embora relevante, o objetivo do presente artigo não é tratar do desenvolvimento das relações sociais hierarquizadas na sociedade brasileira e suas transformações no tempo e espaço. Estou chamando a atenção para essas referências históricas apenas para demonstrar que

---

<sup>1</sup> Cito esse ano por nele ter publicado o artigo “Um espaço em busca do seu lugar”, pela revista *Território/Territórios*, do Programa de Pós-graduação de Geografia da UFF. Esse artigo foi a base do livro *Favela: alegria e dor na cidade*, lançado em 2005, junto com Jorge Luiz Barbosa, também professor da universidade e parceiro fundamental na construção do Observatório de Favelas.

as representações sobre os moradores das favelas, dentre outras, não se sustentam em valores espontâneos ou recentes, mas se estruturam em referências simbólicas que dominam as relações entre os diversos grupos sociais brasileiros há longo tempo.

A sociedade de consumo de massas, que se expandiu no Brasil a partir das décadas de 1960/1970, criou novas referências no processo de hierarquização social. Na ausência dos títulos de nobreza e da escravidão,<sup>2</sup> o acesso a bens de consumo distintivos, *lato sensu*, tornou-se o instrumento maior de hierarquização das relações entre (e inter) os múltiplos grupos sociais, em especial nos grandes centros urbanos.

Bens (ou, nos termos de Pierre Bourdieu, *capitais*) como imóveis; veículos sofisticados; empregos em empresas valorizadas, em especial as multinacionais; diplomas em instituições universitárias, em especial no exterior; redes sociais com detentores de outras formas de *capital* etc. são os produtos principais comercializados no mercado social, transformando-se em “mercadorias” preciosas para a construção das identidades dos grupos e territórios sociais, assim como do processo de produção das subjetividades dos indivíduos.

A diferenciação via o consumo de bens valorizados socialmente é complementada por outros elementos estruturantes das hierarquias sociais, tais como o racismo, em especial; o machismo; a homofobia; o preconceito contra os nordestinos e outras formas de discriminação que se fazem presentes na sociedade brasileira. Temos, nesse quadro, um mosaico de representações e práticas discriminatórias que se integram na construção de uma estruturação social que passa a se reproduzir nas instituições sociais, em especial a familiar, a religiosa, a educacional, no mundo do trabalho etc.

No caso do Rio de Janeiro, a partir da representação maior da hierarquia social baseada no acesso a bens distintivos, um conjunto de elementos se fundiu para constituir as formas hegemônicas de representação das favelas e seus moradores: a sua associação com a pobreza econômica; a falta de formação escolar; a predominância do trabalho manual; o fenótipo dos

---

<sup>2</sup> Cabe não ignorar a presença, em variados níveis das relações sociais, de juízos e práticas que remetem a uma consciência escravocrata, fundamentais para a construção das representações relacionadas aos moradores das favelas.

moradores – em sua grande maioria pretos ou pardos; a precariedade das moradias; dos serviços e equipamentos urbanos; a origem nordestina, região considerada “problema” no país; a ocupação ilegal de terras; a falta de pagamento de taxas e impostos diversos etc.

Construíram-se, então, perfis específicos do morador das favelas e de seu território que passaram a ser generalizados no juízo comum; nas definições legais e formais e mesmo no plano acadêmico. No processo, as favelas e seus moradores passaram a ser percebidos de forma homogênea, apesar de sua rica diversidade (tipo de sítio; densidade populacional; acesso a serviços e equipamentos; perfil populacional; grau de organização comunitária etc.) como espaços desprovidos de condições básicas de cidadania, na verdade, espaços de subcidadãos.

A noção de subcidadania, nos termos afirmados por Jessé Souza (2006), é usual para qualificar os moradores das favelas, dentre outros grupos subalternos brasileiros, como sujeitos desprovidos de direitos. Do mesmo modo, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), órgão do governo federal, usava (?) o termo miserável (e indigente) para classificar as pessoas que detinham uma renda abaixo de determinado percentual do salário mínimo. Assim como o IBGE designa a favela, dentre outros espaços, como “aglomerados subnormais”.<sup>3</sup>

Independente da intenção de seus usuários, os termos apresentados são mais discriminatórios do que descritivos. Eles não permitem o reconhecimento da humanidade dos moradores das favelas; de suas práticas culturais e das ricas estratégias que construíram, historicamente, para suprir as lacunas na oferta de direitos fundamentais por parte do Estado. Pelo contrário, os termos naturalizam o preconceito e contribuem para a reprodução de juízos segregadores e preconceituosos em relação aos valores éticos e às práticas sociais dos residentes nos espaços favelados.

Nesse quadro, no amplo espectro de representações sobre os espaços favelados dos setores mais conservadores aos mais progressistas, foi se consolidando uma premissa fundamental, sustentada na noção de

---

3 Há um movimento para substituir a expressão, no âmbito do Ministério da Cidade, por “Assentamento Precário”. Fica difícil identificar uma diferença fundamental entre ambos no que diz respeito a uma visão apenas negativa do espaço favelado. Cf. Observatório de Favelas (2010).

carência, de precariedade, de ausência, no limite, de civilidade, de humanidade. Essa percepção revela-se abrangente, indo, de acordo com a perspectiva ideológica, da denúncia indignada à “ausência” do Estado em termos da oferta de serviços e equipamentos urbanos básicos até a referência conservadora sobre a falta de compromisso dos seus moradores com as regras determinadas pelo Estado, tais como o respeito à propriedade; pagamento de taxas e impostos; comportamentos morais inadequados aos padrões dominantes na “cidade formal” e outros juízos similares.

O elemento hegemônico nas representações das favelas era a falta de (re)conhecimento de qualquer “qualidade” na vida cotidiana da favela. Mais importante, os seus moradores eram invisibilizados no conjunto da cidade, vistos como seres funcionais, que cumpriam os seus papéis de formas plurais.<sup>4</sup>

Uma visão alternativa a essas percepções se revelou, em determinado momento da história carioca, em particular, na valorização da cultura popular, fosse na manutenção de práticas culturais que remetiam ao mundo rural ou, especialmente, na popularização do samba e ritmos afins. O limite nesse tipo de juízo e de relacionamento entre os grupos favelados e alguns grupos sociais das partes mais ricas da cidade é que se sustentavam em uma visão quase idealizada do espaço popular. Visão esta que ignorava a dinâmica política e social local, além de não buscar contribuir para a construção de caminhos possíveis para a superação das condições sociais, econômicas e estruturais existentes. A exotização do espaço favelado predominava sobre o reconhecimento do direito ao exercício pleno da cidade de seus moradores.

A visibilidade das favelas e de seus moradores poderia ter acontecido a partir das lutas sociais desenvolvidas a partir da década de 1980 por diferentes grupos comunitários. Eles buscavam garantir o direito a equipamentos sociais e serviços urbanos, além do devido respeito no âmbito do direito à moradia e à segurança pública. Todavia, o que

---

<sup>4</sup> Uma expressão melancólica desse juízo revela-se quando os livros, filmes e depoimentos vários sobre as décadas de 1950 e 1960 fazem alusão à iniciação sexual dos meninos de classe média pelas empregadas domésticas. Essa naturalização do processo remete ao uso das escravas como objetos sexuais dos senhores, sem passagem por qualquer vínculo afetivo.

dominou o imaginário, ainda de forma exótica e sem noção da dimensão que viria a assumir, foi o processo de controle dos espaços favelados pelos grupos de traficantes de drogas.

Desde a histórica guerra entre “Zé Pequeno” e “Manuel Galinha” – retratada no *blockbuster Cidade de Deus* – até o conflito entre “Jorge Negão” e os “Irmãos Metralha”, em Nova Holanda, na Maré, dentre outras disputas territoriais, as favelas passaram a ser dominadas por um fenômeno até então desconhecido na cidade: o poder dos grupos criminosos armados. O tráfico de drogas, organizado inicialmente através da Falange Vermelha, depois Comando Vermelho, foi se expandindo e chegando aos espaços populares nos quais mais se fazia comum a ausência de uma ação reguladora da ordem social por parte do Estado. No processo, o surgimento de dissidências e grupos rivais criminosos aumentou a disputa por território, a necessidade de ampliar a força bélica, assim como a aproximação dos grupos criminosos com grupos corruptos das forças policiais e do judiciário.

A década de 1990 foi marcada pela ampliação do poder dos grupos organizados do tráfico de drogas e pela ampliação das atividades de um grupo que assumiu grande importância na dinâmica criminosa da região metropolitana do Rio de Janeiro: as milícias. Interpretadas, no início do século XXI, como “mal menor”,<sup>5</sup> as milícias são grupos dirigidos por integrantes das forças de segurança – policiais militares, civis, bombeiros militares e agentes penitenciários.<sup>6</sup> Seus integrantes passaram a ser

---

5 A figura pública mais expressiva desse tipo de percepção sobre a milícia era o prefeito da cidade do Rio de Janeiro César Maia, que definia esses grupos como “autodefesas comunitárias”. Vários de seus integrantes, inclusive, eram integrantes do partido do prefeito, sendo o mais famoso o vereador “Nadinho”. Um dos líderes da milícia da favela de Rio das Pedras, a mais poderosa da cidade, ele foi assassinado em junho de 2009 por rivais de seu próprio grupo. Outra figura de peso na relação com a milícia era Marcelo Itagiba, secretário de segurança da governadora Rosinha Garotinho. Ele, não por acaso, foi o candidato a deputado federal mais votado na comunidade de Rio das Pedras.

6 O Observatório de Favelas cumpriu um importante papel de denúncia dos grupos milicianos e de afirmação dessa denominação, a partir de uma pesquisa longitudinal realizada com 200 adolescentes empregados no tráfico de drogas. Cf. Observatório de Favelas (2006). A divulgação da pesquisa e da denominação em um caderno especial do jornal *O Extra* reforçou o nome do grupo e de seu caráter criminoso. A realização da Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro sobre as milícias, presidida pelo deputado Marcelo Freixo, funcionou como um importante instrumento de pressão sobre as forças de segurança para reprimirem estes grupos.

visibilizados especialmente a partir de 2007, quando começaram a ser reprimidos pelo, então, novo governo estadual.<sup>7</sup>

Existem outros grupos criminosos de peso no Rio de Janeiro, tais como os “banqueiros de bicho”, que controlam várias atividades ilegais, em especial o “videopôquer”, e os grupos de extermínio. Todavia, os traficantes de drogas, e mais recentemente os milicianos, passaram a dominar o imaginário da cidade devido ao peso do uso das armas para controlar o território e sua presença mais ostensiva no cotidiano dos espaços populares e da imprensa.

A primeira década do século XXI foi dominada, então, pelo contínuo processo de visibilização do que definimos como “Grupos Criminosos Armados – GCAs” (SILVA, 2006). Estes grupos são núcleos ou redes criminosas que atuam em atividades econômicas ilícitas, extorsivas e/ou irregulares a partir de uma base territorial específica. O controle das suas atividades se sustenta na coação – especialmente pelo uso de armas de fogo; na naturalização das atividades pelos moradores – tal como o jogo do bicho; o videopôquer; o “gatonet”; o transporte irregular etc. – e na capacidade de oferecerem um determinado nível de segurança cotidiana ao morador.

Com efeito, os grupos criminosos se legitimaram nos territórios populares a partir da capacidade de regularem a ordem social. A incapacidade (ou desinteresse) das forças de segurança do Estado para garantir, historicamente, uma presença regular nesses territórios permitiu que os GCAs construíssem um processo privado de regulação do espaço público; reprimissem os crimes contra o patrimônio dos moradores locais e afirmassem o monopólio do direito de matar. Desse modo, eles se legitimaram como os ordenadores das práticas coletivas locais. Esse é o contexto e cenário que as forças de segurança do Rio de Janeiro, através das Unidades Policiais Pacificadoras, vêm buscando superar.

## **As Unidades Policiais Pacificadoras: consequências possíveis para os moradores das favelas cariocas**

A ação das forças de segurança nas favelas cariocas, desde a década de 1980, foi marcada por uma lógica bélica crescente. A intenção era

<sup>7</sup> O principal fator responsável pela ação repressiva foi a tortura realizada por milicianos da favela do Batan, da Zona Oeste, em repórteres do jornal *O Dia*, que faziam uma reportagem sobre o grupo.

reprimir o acesso dos usuários de drogas aos produtos ilegais através da repressão aos traficantes varejistas das favelas. Nesse processo, a violência letal triplicou; aumentou a corrupção policial e do sistema judiciário; o uso de armas de alto calibre se difundiu; aumentou a sensação de insegurança em toda a cidade e as situações de violência policial contra os moradores das favelas; acima de tudo, estabeleceu-se o controle territorial desses espaços por parte dos grupos criminosos. A maior expressão do equívoco: todo esse esforço e perdas derivadas não provocaram impacto algum sobre o comércio de drogas ilegais. Pelo contrário, o Brasil – com destaque para o Rio de Janeiro – se tornou um território de importância no comércio internacional de drogas, como mercado de consumo e como rota do tráfico.

O mais grave de todo o processo assinalado é que a ação bélica das polícias nas favelas e periferias passou a ser naturalizada e vista como inevitável. Do mesmo modo, o imenso número de mortos – de jovens identificados como criminosos; de moradores sem vínculo com o crime e de policiais – passou a ser considerado parte intrínseca à política de repressão indiscriminada ao tráfico de drogas. Um imenso custo de vidas, de perdas econômicas e sociais tornou-se o legado da “guerra às drogas”.

O paradoxo é que, mesmo nesse quadro de perdas, os grupos sociais dominantes continuavam a afirmar a inevitabilidade da estratégia e a importância de que fosse mantida. Essa posição, para diferentes especialistas no estudo da violência no Rio de Janeiro e no país,<sup>8</sup> derivava, acima de tudo, do temor dos setores dominantes de que a “favela descesse o morro” e provocasse o caos na cidade.<sup>9</sup> Nada mais representativo do histórico sentimento de preconceito, discriminação e, principalmente, desumanização dos pobres. De forma especial, a situação de violência nas favelas e a violência policial contra os seus moradores tornaram-se naturalizadas pela grande mídia e apresentadas de modo tal que não impactavam os leitores/espectadores cotidianos.

---

8 Cf. documentário *Até quando?*, que analisa a estratégia de “guerra ao tráfico” promovida no Rio e no Recife. Dirigido por Belisário Franca e produzido pelo Observatório de Favelas, em 2005.

9 O então candidato César Maia, em 1992, soube usar com muita competência esse temor para vencer a disputa eleitoral pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro contra a então candidata do Partido dos Trabalhadores, Benedita da Silva.

Esse processo crescente da violência tem sido denunciado há muitos anos por grupos de defesa dos direitos humanos, assim como estudiosos da área de segurança pública e movimentos comunitários. Com exceção da curta experiência liderada por Luiz Eduardo Soares na Secretaria de Segurança do governo Garotinho, em 1999,<sup>10</sup> não houve mudança do paradigma de enfrentamento bélico, fragmentário e pontual aos grupos de traficantes de drogas<sup>11</sup> durante longos anos.

As críticas de especialistas no tema; manifestações iradas da população das favelas nas ruas; pressões de organizações internacionais e estudos diversos revelando o fracasso da política de enfrentamento bélico não surtiram efeito até 2008. O ponto culminante da política de segurança tradicional foi a ação coordenada entre o governo estadual e o governo federal no Complexo do Alemão, uma das maiores favelas do Rio de Janeiro, em junho de 2007. Na invasão policial, destinada a reprimir o tráfico de drogas na região, foram mortas, oficialmente, 19 pessoas, além de dezenas de feridos e um grande número de denúncias de violação dos direitos básicos dos moradores. O fracasso da operação e o imenso repúdio social que gerou demonstraram, de forma cabal, o fracasso do modelo de enfrentamento até então vigente.

Quase um ano depois, em maio de 2008, milicianos que dominavam a favela do Batan, na Zona Oeste da cidade, torturaram dois repórteres e um motorista do jornal *O Dia*, que faziam uma matéria sobre a atuação cotidiana do grupo. O evento desvelou o caráter criminoso da milícia e rompeu com a complacência de amplos setores da mídia com suas atividades. A partir daí, foi instaurada a CPI das milícias na Assembleia Legislativa, sob a presidência de Marcelo Freixo, um deputado com

---

10 A experiência do Coronel Nazareth Cerqueira à frente do comando da PM durante os dois governos de Leonel Brizola – 1983/1986 e 1990/1994 – não foi centrada no combate ao tráfico de drogas, mas na tentativa de construir outras formas de policiamento, com base no respeito aos direitos humanos do conjunto dos cidadãos. De qualquer forma, sua rica e profunda formulação foi a referência maior para um conjunto de estratégias de segurança com cidadania no país, tanto a proposta por Luiz Eduardo no Rio de Janeiro como a efetivada na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

11 Destacamos os grupos de traficantes porque os milicianos nunca enfrentam de forma direta a polícia, visto que, como demonstraram as prisões feitas pelas forças policiais a partir de 2008, elas são dirigidas por integrantes das forças de segurança, que evitam enfrentar os colegas de farda. Além disso, é forte no discurso dos milicianos a ideia de que são defensores das comunidades populares contra o tráfico de drogas e, por isso, não poderiam enfrentar a polícia. Cf. Silva (2009).



uma longa história de luta pelos Direitos Humanos. Em função disso, pela primeira vez na história recente do Rio de Janeiro, foi efetivada a perseguição dos principais membros daquele grupo criminoso.<sup>12</sup>

No processo de revisão da estratégia de segurança pública no Rio de Janeiro foi implantada, em dezembro de 2008, a primeira Unidade Pacificadora em uma favela carioca, a Santa Marta. Localizada no coração da Zona Sul, área mais rica da cidade, a pequena comunidade, cerca de 5 mil pessoas, é famosa tanto por sua arquitetura original – dando a impressão que se projeta no espaço – como pelo fato de ter funcionado como locação para a gravação de um vídeo de Michael Jackson. Nessa ocasião, provocou escândalo na mídia o fato de a equipe de produção ter solicitado – e conseguido – a autorização do então chefe do tráfico local, Marcinho VP,<sup>13</sup> para realizar o trabalho.

A partir dali, a expansão das UPPs foi acelerada nas favelas da Zona Sul: Tabajaras, Cabritos; Chapéu Mangueira, Babilônia; Cantagalo, Pavão e Pavãozinho. A favela do Batan, em função do impacto da tortura aos jornalistas, e a Cidade de Deus, em Jacarepaguá, foram as únicas áreas ocupadas em outra região da cidade até 2010. A primeira, por causa da violência contra os jornalistas e a segunda, aparentemente, em função do impacto do filme *Cidade de Deus*. Em junho de 2010, a expansão das UPPs atingiu a Grande Tijuca – Borel; Formiga; Chácara do Céu; Turano; Salgueiro e Andaraí.

As “unidades pacificadoras” têm como referência de origem a experiência de policiamento comunitário afirmado em experiências nos EUA – sendo Boston a principal referência; Medellín e Bogotá, dentre outras cidades que deram respostas inovadoras à questão da violência criminal. O primeiro passo é a ocupação da favela por forças do Batalhão de Operações Especiais (BOPE), que, em geral, não tem sofrido resistência dos grupos criminosos. Garantida a ocupação, é estabelecida uma unidade especial, com número variável de policiais, de acordo

---

12 A prisão e cassação do mandato de vereador de Jerônimo Guimarães Filho, o Jerominho, e do seu irmão, o deputado estadual Natalino Guimarães, foi o elemento mais significativo do enfrentamento aos principais grupos milicianos cariocas, que tiveram seus líderes mais visíveis presos a partir de 2008.

13 A história de Marcinho VP foi registrada no livro *Abusado: o dono do morro Dona Marta*, de Caco Barcelos, de 2004.

com a população da comunidade. O comando é entregue a um capitão da Polícia Militar e os soldados são recém-incorporados à instituição, como um meio de evitar vícios e redes de corrupção tradicionalmente existentes na Polícia Militar.

A partir de abril de 2010, a Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos recebeu da parte do governador do Estado a responsabilidade de coordenar o processo de implantação de um conjunto de políticas de desenvolvimento nas favelas ocupadas pelas UPPs. A meta é oferecer serviços e equipamentos básicos; criar uma melhor ambiência econômica; estabelecer canais de mediação de conflitos, de participação coletiva e de controle social da ação estatal; e construir meios que eliminem as fronteiras simbólicas e materiais entre as favelas e o restante da cidade, dentre outras tarefas.

O sucesso da iniciativa tem sido expressivo, tanto diante dos grupos dominantes da cidade – mídia, associações empresariais; organizações do terceiro setor e setores médios – como nas áreas populares. As críticas de setores mais radicalizados dos movimentos sociais e de alguns grupos comunitários têm sido mais em função de problemas no relacionamento cotidiano dos policiais com moradores – em especial os jovens – do que por críticas aos objetivos gerais do programa. Outro tipo de crítica característica deve-se ao fato de a polícia continuar, nas outras áreas da cidade, a ter o enfrentamento bélico com o tráfico como centro da estratégia de ação. O fato reforça mais ainda a percepção de que a estratégia de policiamento comunitário característico das UPPs é o caminho possível para superar a crise de segurança do Rio de Janeiro. Mais do que isso: a expectativa é que a experiência se torne um modelo para os grandes centros urbanos e possa deter a crescente perda do controle de parcelas significativas do território urbano para os grupos criminosos.

A razão do sucesso é facilmente explicável: as UPPs representam a possibilidade de romper com a privatização da soberania, quer dizer, a capacidade de regular a ordem social da cidade, por grupos criminosos. No caso do tráfico de drogas, esse domínio é efetivado por jovens sem noção de limites fundamentais no sentido de respeito ao direito do outro; ao espaço público; à vida alheia e a normas básicas de civilidade. Um

território em que o espaço local perde as condições de ser organizado a partir de regras básicas de convivência, tendo em vista que o desejo do chefe do grupo é que define os limites – ou a sua ausência – das práticas sociais.

A UPP é a expressão da ordem do poder estatal, do poder policial, o sentimento de que a paz se faz presente, tendo em vista a eliminação da lógica do confronto que a própria polícia alimentava e da disputa territorial por grupos inimigos. A eliminação do armamento ostensivo é outro fator que auxilia no sentimento de pacificação, do mesmo modo que a ampliação do direito de ir e vir dos moradores.

De fato, a ocupação policial permite que os moradores das favelas tenham acesso a um direito básico para o seu cotidiano: a segurança de que não terão o seu cotidiano invadido pela presença da morte súbita; pela violência contra suas casas e pelo poder autoritário de um criminoso. Diante do exposto, fica evidenciada a importância das UPPs no cenário político e social carioca. Ela abre possibilidade para um novo caminho nas relações estabelecidas entre as forças estatais e amplos setores da cidade com os territórios favelados.

O sucesso da nova experiência policial, todavia, pode trazer alguns problemas centrais para o equilíbrio e garantia de permanência da população original na área da favela; e esses problemas não são triviais. O primeiro que tem surgido deriva do fato da presença policial colocar em questão os aspectos mais característicos da “informalização” do espaço favelado. A informalização se expressa na falta de ordenamento do espaço público; na ausência de normas legais para a realização de obras e para o funcionamento das atividades econômicas; na ausência de pagamento de impostos e taxas; nas ligações clandestinas de energia elétrica e das TVs por assinatura etc.

Nesse caso, a ação repressiva da polícia em relação ao “gatonet”; a exigência da concessionária de energia de que o pagamento seja efetivado de acordo com os valores vigentes no conjunto da cidade; a cobrança de regras formais para o funcionamento do comércio e das obras e demandas análogas fazem com que o custo de vida nas favelas cresça de forma acelerada, sem o correspondente aumento de renda da população.

Esse processo de intervenção é profundamente complexo. Obviamente, é fundamental que as favelas sejam incluídas de forma integral ao conjunto da cidade e que seja exercida em seus territórios uma regulação da ordem social nos mesmos termos dos outros bairros. Isso significa construir padrões de ordenação territorial que mudam drasticamente as formas históricas que permitiram aos seus moradores edificar a comunidade.

Por outro lado, dados de diferentes institutos de pesquisa<sup>14</sup> demonstram que a pobreza na zona metropolitana do Rio de Janeiro, excluindo-se a cidade do Rio de Janeiro, é maior do que nas favelas cariocas. Esse dado cria dificuldades para a afirmação de políticas exclusivas para as comunidades populares da cidade – tais como isenções tributárias, de taxas e de regras formais para as atividades comerciais, por exemplo. Nesse caso, a situação de violência criminosa que domina as favelas não pode ser utilizada como único argumento para uma política localizada de desenvolvimento social, econômico e ambiental.

As práticas materializadas pelos moradores das favelas, por sua vez, foram fundamentais para afirmar o acesso dos moradores a serviços básicos, em geral negados pelo Estado ou pelas empresas formais.<sup>15</sup> Essas formas e estruturas originais permitiram a construção de uma territorialidade que pode ser definida a partir do conceito de *morada*.

O Observatório de Favelas, em sua reflexão sobre o território da cidade, vem discutindo o conceito de *morada*. A partir de formulações primeiras de Jorge Luiz Barbosa, vimos buscando construir o argumento de que nos territórios das favelas, por razões já afirmadas, criam-se

---

14 O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em particular, tem uma série de estudos sobre a pobreza no Rio de Janeiro por região, com destaque para os indicadores das favelas. Cf. [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

15 A NET, por exemplo, teria a obrigação de “cabear” a cidade toda em um prazo específico; em momento algum, entretanto, ela foi punida por não se dispor a levar os seus serviços para os bairros mais pobres da cidade. Ou criar pacotes especiais para os grupos sociais com menor poder aquisitivo, mas que também têm direito a alternativas no âmbito dos serviços televisivos. Da mesma forma, com exceção da Rocinha – cujas agências têm a mesma rentabilidade das presentes em outros bairros –, nenhuma grande favela carioca teve, durante décadas, uma agência bancária, mesmo dos bancos públicos. Apesar dos reiterados pedidos de várias organizações comunitárias, tendo em vista a vasta rede econômica presente nos grandes complexos de favelas. O fato contraria a lógica econômica, e mostra o peso dos preconceitos em relação aos espaços favelados. O Santander, em 2010, está instalando uma agência bancária no Complexo do Alemão, o que contribui para superar essa histórica discriminação.

vínculos e práticas sociais/identitárias. Desse modo, o espaço da *morada* vai além das lógicas usuais de espaços de reunião de indivíduos autônomos e individualizados. A convivência cria práticas, códigos comuns, diálogos, conflitos e interlocuções que geram a afirmação do território como um lugar marcado por uma cultura específica que se constrói através da interação intensa entre a subjetividade do sujeito e uma específica objetividade do espaço local.

O reconhecimento das favelas como espaços específicos de *morada* não significa o desconhecimento de que elas são um dos elementos de constituição da cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, não existe uma identidade carioca independente das favelas – e vice-versa. Pelo contrário, a cidade tornou-se uma referência nacional e internacional também em função do peso arquitetônico, cultural e social dos seus espaços favelados. A garantia dessa riqueza paisagística e dessa pluralidade cultural é central para o Rio de Janeiro e para o seu projeto de futuro. Ao mesmo tempo, é necessário eliminar as fronteiras simbólicas e físicas que se apresentam entre as favelas e os bairros do seu entorno. Essas ações complementares e profundas são condições básicas para que a cidade do Rio de Janeiro se torne um território cada vez mais sofisticado e democrático no que concerne à vida contemporânea, à construção de novas possibilidades de utopia social e de convivência humana.

A argumentação acima se reveste de importância pelo fato de as UPPs terem sido instaladas, até agosto de 2010, em geral, nas áreas que são polos de riqueza da cidade. Territórios muito valorizados, em especial, pelo mercado imobiliário. Setor empresarial que não avançou sobre os espaços constituídos pelas favelas exatamente pela fragilidade das relações formais e pela presença do GCAs como forças reguladoras da ordem social local. Sem esses limites, esses territórios se tornam abertos à lógica do mercado, que não se caracteriza pelo compromisso com a morada, mas com a transformação do espaço em mercadoria; e, no caso das áreas nobres, em mercadorias de distinção social.

Logo, a UPP é fundamental, por ser a principal política de garantia do direito fundamental à vida, à liberdade e ao direito de ir e vir dos moradores das favelas estabelecidas em toda a sua história. O que vem depois dela, todavia, tem de ser amplamente debatido.

Se as forças sociais, em particular as estatais, não reconhecerem o pressuposto das comunidades como espaço coletivo de moradia; se as favelas forem vistas apenas como espaços residenciais de indivíduos, que não se vinculam com o seu território; se o mercado tiver o direito de agir livremente nesses espaços, regulando-o através não mais da força das armas, mas da força do capital – nesse caso, as UPPs terão se revelado o “cavalo de troia” das favelas existentes, especialmente, nas áreas mais valorizadas da cidade. Elas conseguirão destruir o que o Estado nunca conseguiu fazer, muito menos o poder criminoso armado: a riqueza de experiências, de inovação, de criatividade, de construção de formas alternativas de se viver a cidade.

Com isso, teremos uma cidade ainda mais marcada pela segregação, pela fragmentação e pela impossibilidade física de convivência dos diferentes socialmente. Além disso, será piorada, de forma profunda, a qualidade de vida daqueles que moram hoje nas favelas das áreas mais valorizadas da cidade. E cabe ainda considerar os inevitáveis malefícios em termos de política de transporte se a mão de obra que hoje trabalha nas áreas mais ricas da cidade tiver que se transferir para outros espaços, bem mais distantes, das áreas centrais do Rio de Janeiro.

Isso será perfeitamente possível se os órgãos estatais se sentirem no direito de, agora que o poder das armas foi eliminado, estabelecer de forma imediata as mesmas regras dos bairros da cidade para as favelas – seja no campo das construções de moradia; no licenciamento e legalização dos negócios locais e na cobrança de tributos – e/ou se as empresas públicas e privadas se sentirem no direito de cobrar as mesmas tarifas cobradas no conjunto da cidade, a remoção “invisível”, mais conhecida como “branca”, ocorrerá em grandes proporções. Isso acontecendo de forma abrupta, a tendência da comunidade é mudar, rapidamente, seu perfil social, com a substituição dos mais pobres por moradores com maior padrão aquisitivo.

A medida preventiva, nesse caso, é a construção de processos progressivos e focalizados, que se articulem com ações de proteção aos moradores que não tiverem condições de cumprir as regras formais imediatamente. Cabe, nesse sentido, a construção de diagnósticos profundos sobre as populações das favelas, de modo tal que seja possível

criar subsídios, de variadas ordens, para aqueles que efetivamente necessitam de um apoio público regular para se manterem na comunidade. Do mesmo modo, cabe avançar na elaboração de propostas criativas do ponto de vista tributário para os empreendedores locais, de modo a se estimular um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico.

A questão da regularização fundiária, todavia, ocupa um espaço maior em minha preocupação pela destruição das favelas nas áreas ricas do Rio de Janeiro. O título de propriedade é um direito fundamental do cidadão, de modo que ele tenha o direito de ter estabilidade e a certeza que não será retirado de sua casa por uma ação qualquer de um governante de plantão. Essa premissa é central e deve ser respeitada.

Um risco grave, entretanto, é se naturalizar que a única forma possível e adequada de regularização da propriedade nas favelas seja nos termos do direito de propriedade individual. Minha reflexão caminha no sentido de questionar essa eventual naturalização. Isso porque o sentido primeiro, que está na origem da constituição da favela, foi sua crítica, na prática, radical e profunda ao direito tradicional de propriedade. Mais do que valor de troca, a terra foi afirmada como valor de uso, em sua função social. A partir dessa premissa é que as favelas localizadas na Zona Sul, principalmente, sobreviveram às pressões de múltiplas forças conservadoras que buscaram removê-las, inconformadas com a violência à noção básica do espaço como uma mercadoria, e de alto valor. Ignorar esse princípio de origem no processo de regularização fundiária significaria transformar o espaço favelado em valor de troca nos termos tradicionais do mercado, como se essa fosse a única possibilidade.

Sabemos que no processo de consolidação, a propriedade familiar nas favelas se tornou uma mercadoria, de fato. Com o detalhe de ser uma mercadoria “informal”, transacionada entre sujeitos com as mesmas características sociais e, principalmente, econômicas, em grande medida. Os instrumentos de venda e de compra passaram a ser regulados, em geral, pelas associações de moradores, a partir de inscrição na instituição e/ou com documentos cujas firmas dos contratantes são reconhecidas em cartórios.

Nesse contexto, então, as deficiências na oferta de serviços e equipamentos; o temor dos grupos criminosos armados e, em função das

características sociais dos moradores e do espaço local, o preconceito e a discriminação, paradoxalmente, permitiram que a favela se tornasse um efetivo espaço alternativo de morada popular nas áreas mais valorizadas da cidade.

O fato não impediu, como é sabido, que um ousado empresário alemão adquirisse cerca de vinte casas no morro do Vidigal. Tal iniciativa foi bloqueada por órgãos municipais, a partir de argumentos *ad hoc*, sem um princípio geral ou critérios objetivos que buscasse nortear o processo de compra e venda de residências nas favelas. A única razão para que esse processo pudesse ser bloqueado, considerando os padrões legais formais, era o fato de as casas não terem o devido título de propriedade. E se tivessem? Quantos alemães (ou argentinos, franceses, brasileiros) ricos seriam necessários para acabar com a favela do Vidigal? E com as outras?

O que estamos discutindo é profundamente complexo, bem sabemos, pois mexe com questões como os direitos individuais; os direitos de propriedade; os direitos coletivos e difusos. Mas já existem instrumentos na cidade para regularizar o processo de aquisição e transformação dos lugares. As normas definidas nas APACs – áreas de proteção ao ambiente cultural – pela prefeitura do Rio de Janeiro buscam garantir a memória da cidade, evitando que os interesses de mercado destruam lugares com identidades específicas.

É possível pensar as favelas da Zona Sul e da Grande Tijuca como ambientes culturais específicos? Acredito que sim. Nesse caso, elas devem merecer uma proteção especial, de modo a não serem destruídas pelos interesses do mercado imobiliário especulativo. Muitas saídas podem ser buscadas nessa direção. Só não é possível assistir passivamente o provável processo de destruição das comunidades populares que resistiram nas áreas mais ricas da cidade.

Concluindo este artigo, as Unidades Policiais Pacificadoras abrem uma nova conjuntura na realidade social e econômica do Rio de Janeiro. Estamos, portanto, diante de profundas mudanças nas formas possíveis de ordenamento territorial em espaços importantes da urbe. Cabe ao poder público, às organizações da sociedade civil, às universidades, às associações empresariais conscientes da importância do desenvolvimento



sustentável e aos moradores das comunidades populares se articularem para que as boas notícias e práticas trazidas pela ação policial redundem em um processo de desenvolvimento profundo, duradouro, a ser apropriado, de fato, pelos moradores das favelas cariocas e pelo conjunto da cidade. Essa é a tarefa que cabe a todos nós.

### **Referências bibliográficas**

BARCELOS, Caco (2003). *Abusado: o dono do morro Dona Marta*. Rio de Janeiro: Editora Record.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS (2006). *Rotas de Fugas: relatório de pesquisa*. Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_ (2010). *O que é favela, afinal?* Rio de Janeiro: Ed. Observatório de Favelas.

SILVA, Eliana Sousa (2009). *Contexto das práticas policiais nas favelas da Maré: a busca de novos caminhos a partir de seus protagonistas*. Tese de Doutorado em Serviço Social. Rio de Janeiro: PUC.

SILVA, Jailson de Souza; BARBOSA, Jorge Luiz (2006). *Favela: alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Editora Senac/XBrasil.

SOUZA, Jessé (2006). *A Construção Social da Subcidadania*. Belo Horizonte: UFMG.

# A UPP e o processo de urbanização na favela Santa Marta: notas de campo<sup>1</sup>

*Neiva Vieira da Cunha  
Marco Antonio da S. Mello*

## **Preâmbulo**

Entre as políticas públicas de urbanização e habitação colocadas em marcha no Rio de Janeiro, a “remoção de favelas” é sem dúvida nenhuma aquela mais inconsequente e de triste memória na morfologia urbana de nossa cidade e sua região metropolitana. Os seus efeitos perversos deixaram marcas profundas na história e trajetória de grupos inteiros submetidos ao que se pode com toda propriedade denominar “diáspora urbana forçada” dos anos 1960/1970. A remoção de favelas contou desde o seu início com críticos severos que antecipavam os cenários urbanos que logo após iriam pouco a pouco se configurando e deixando abertas feridas mal cicatrizadas, aquelas infligidas pela arrogância da razão monológica de um planejamento de extração autoritária apoiado na truculência de representantes do aparelho de Estado de então.

A chamada “remoção”, ou seja, essa diáspora urbana forçada, impôs uma perversa mobilidade residencial aos habitantes de uma cidade marcada pelas desigualdades. A transferência da população foi documentada e acompanhada, não sem indignação, por toda uma geração de empenhados arquitetos, sociólogos, assistentes sociais, geógrafos, historiadores, jornalistas e antropólogos.

---

<sup>1</sup> Este artigo apresenta os primeiros resultados de uma das dimensões do Projeto “Um endereço na Cidade: a experiência urbana na conformação de sentimentos sociais e de sensibilidades jurídicas” (CNPq nº 309193/2008-7), que contou com a participação dos alunos de graduação em Ciências Sociais Yasmin Monteiro (Bolsista PIBEX-UFRJ), Daniel Bustamente (Bolsista PIBEX-UFRJ), Gabriel Barbosa e ainda com a antropóloga Pricila Loretto, todos pesquisadores vinculados ao LeMetro/IFCS-UFRJ.

Os trabalhos que documentaram o processo da chamada “política de remoção de favelas” são muitos; entretanto, aquele que talvez melhor ofereça um quadro abrangente e sensível sobre as suas implicações seja o da socióloga Licia do Prado Valladares: *Passa-se uma casa* (1978). Não menos esclarecedora, ainda, num outro registro, a leitura do livro de Carlos Nelson Ferreira dos Santos, *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro* (1981), pois, como urbanista e antropólogo, soube imprimir ao seu trabalho analítico e etnográfico sobre os chamados “movimentos sociais” um viés original na consideração das formas de mobilização e organização dos moradores de favelas, seja do processo de urbanização de Brás de Pina, conduzido pioneiramente pelos seus próprios moradores, como também os casos de morro Azul e, finalmente, do tradicional bairro do Catumbi, nas adjacências da área central de negócios. Ou seja, apresenta o processo em questão inscrito sob suas diversas e diferenciadas formas de intervenção declinadas no espaço urbano carioca.

Jovens arquitetos, sociólogos e urbanistas – muitos deles inspirados pela leitura de *The Death and Life of Great American Cities* (1961), de Jane Jacobs, crítica do urbanismo oficial americano dos anos 1950; por *The image of the city* (1960), de Kevin Lynch e, mais tarde, pela leitura dos livros de Robert Goodman, John Turner e Henri Lefebvre,<sup>2</sup> por exemplo – passariam a tratar as questões da habitação, da urbanização e do planejamento urbano de uma perspectiva crítica, afastando-se do cânone então predominante do modernismo de extração racionalista cuja consagração Brasília encarregar-se-ia de alardear aos quatro ventos.

Uma tal distância tomada relativamente às promessas dos modelos do urbanismo modernista, paradoxalmente, os aproximaria das propostas não menos críticas de setores progressistas da Igreja Católica, tal como aquelas propugnadas no Brasil por Dom Hélder Câmara, desde as suas teses apresentadas no XXXVI Congresso Eucarístico Internacional (1955). Em uma delas, afirmava que não adiantaria “varrer” os operários para longe da casa dos patrões, lançando-os nas periferias urbanas sem infraestrutura alguma, sem saneamento básico, sem meios eficientes de transporte. Suas ideias ecoavam no Brasil uma igreja renovada pela

---

2 Goodman (1971); Lefebvre (1968); Turner (1976).

confrontação com os prospectos políticos dos partidos de esquerda, especialmente o partido comunista, e a ação de muitos padres operários europeus, especialmente franceses, como Pe. Lebret, Pe. Pierre Lande, Abbé Pierre e tantos outros empenhados no trabalho pastoral junto aos despossuídos dos assentamentos urbanos onde habitavam os pobres nos países europeus.<sup>3</sup>

No Rio de Janeiro, os conflitos a respeito das soluções a serem empregadas quanto ao processo de *urbanização* ou *remoção* acabaram levando Dom Hélder a conseguir apoio para o seu empreendimento mais emblemático no que se refere ao assunto: a Cruzada São Sebastião do Leblon.<sup>4</sup> O exemplo da Cruzada, no entanto, não foi seguido para melhor equacionar o problema habitacional numa grande cidade em vertiginosa expansão urbana como o Rio de Janeiro. Prevaleceram os conjuntos habitacionais nas periferias da região metropolitana. E ao lado disso a imagem forte do Estado ele mesmo produzindo, assim, a favela, como têm demonstrado inúmeros estudos; sobressaindo, entre eles, o de Rafael Soares Gonçalves<sup>5</sup> sobre a constituição da favela como objeto jurídico.

Enfim, ao longo de nossa história urbana recente vimos, no Rio de Janeiro, diversos experimentos a respeito da questão da habitação e da urbanização difundirem uma espécie de banimento dos pobres do concerto da *cidade política*. Mas tal atitude, e seus correlatos no âmbito de uma política pública, como todos que vivemos nas grandes cidades sabemos muitíssimo bem, além de gerar procedimentos inócuos, logo se revelam desastrosos em suas consequências. A reedição de medidas de mesma família, tais como a *redução* da favela, redução no sentido político do termo, pela imposição de uma muralha, muro de contenção, muro de arrimo, para aprumar uma cidade desengonçada e mal-ajambrada em função dos desmandos e pela incúria do poder público, emparedando e *guetificando* intramuros os “pobres urbanos”, certamente não deveria encontrar nenhuma aceitação por parte dos cidadãos desta mesma cidade. Mas há quem sugira nos jornais, numa

---

3 V. Freire, Gonçalves & Simões (2010); Simões (2008) e (2010); Lhande (1927, 1930, 1931); Lebret & Desroches (1944).

4 V. Simões (2008; 2010).

5 V. Gonçalves (2010).

espécie de contraponto ao estimulante programa Favela-Bairro, que em vez de muros sejam colocadas grades (?!), prosaicas grades permitindo aos favelados a contemplação da paisagem somente entrevista, como se pretendeu não faz muito tempo no elegante bairro do Jardim Botânico.

Intervenções urbanísticas que não considerem os moradores dessas áreas como sujeitos políticos, como interlocutores competentes a propósito de seus modos de habitar e de gerir suas casas e locais de moradia, estão desde o seu nascedouro condenadas ao fracasso. E o que é mais interessante é que ninguém sabe muito bem o que é uma favela, apesar das várias e inconsistentes definições encontradas aqui e ali!

Numa espécie de rápida *visita guiada* durante a travessia da favela da Maré quando de sua chegada ao Rio e, depois, no mesmo dia, tendo visitado o morro das Andorinhas e o casario de pescadores, ambos em Itaipu (Niterói), o Professor Laurent Thévenot, Directeur d'Études na EHESS-Paris, continuaria sua curiosa “viagem”. Nos dois dias subsequentes iria ter uma experiência que o marcaria definitivamente como de resto a todos nós seus companheiros: depois de ter passado uma tarde entre amigos no morro do Chapéu Mangueira; visitado o morro da Babilônia; passado a manhã na Cruzada São Sebastião e ter circulado com moradoras da Cruzada em um moderníssimo shopping do Leblon; constatado *in loco* o quão invasivo da privacidade dos moradores da Cruzada era o megaestabelecimento comercial convertido numa espécie de improvisado *belvedere*, tendo ainda, na ocasião, surpreendido seus frequentadores mais chiques subitamente metamorfoseados em *voyeurs* dos pobres (vulgata de extremo mau gosto de antigos *visiteurs des pauvres*) e ouvido destes os comentários mais chulos eivados de preconceito sobre os seus moradores, perguntava-nos: Mas, afinal, o que é uma ‘favela’?<sup>6</sup>

Num artigo dedicado a Erving Goffman em seu livro *Falando da Sociedade. Ensaios sobre as diferentes maneiras de representar o social* (2009), Howard Becker alerta com muita propriedade o seu leitor para o fato de que os cientistas sociais nunca são as primeiras pessoas a

---

6 V. Simões (2008).

chegarem ao cenário escolhido para sua pesquisa. Neste sentido, diz ele, nunca somos “recém-chegados numa paisagem inabitada” e, portanto, não podemos nomear as características de nossos campos empíricos do modo como quisermos, na medida em que os temas por nós tratados fazem parte da experiência de muitas outras pessoas, as quais têm, além de maneiras próprias de falar sobre eles, suas próprias categorias para todos os objetos, eventos e pessoas envolvidos nas situações sociais analisadas. Tais categorias nunca são apenas “significantes objetivos neutros”. Mas, ao contrário, expressam sempre o ponto de vista das pessoas que as utilizam em sua vida cotidiana. Desse modo, quando optamos por nomear o que estudamos com palavras que os “nativos” e outras pessoas presentes no campo já utilizam, não incorporamos em nossas análises apenas as categorias, mas também a perspectiva que elas traduzem; ou seja, o ponto de vista dos distintos atores sociais envolvidos, nos comprometendo, assim, com uma ou outra perspectiva em questão.

O problema é que essas perspectivas, de um modo geral, pressupõem exatamente aquilo que nós, cientistas sociais, deveríamos colocar em questão. Por todos esses motivos, o nome que damos às coisas que estudamos têm consequência na medida em que podem expressar posições e interesses distintos. A mesma observação também é feita com relação a polêmicas em torno dos números. Becker argumenta com argúcia que, dependendo da posição que ocupamos no campo, podemos ter interesse em valorizar determinados dados em detrimento de outros.

No caso dos assentamentos de baixa renda, podemos levar em conta esses dois aspectos encapsulados na chamada “*politique des grands nombres*”. E dentre as inúmeras classificações em jogo,<sup>7</sup> é interessante considerar a categoria pela qual são oficialmente definidos.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE, órgão responsável pela realização do Censo Demográfico nacional, esses assentamentos são ditos “aglomerados subnormais”, categoria geral que vem sendo utilizada desde o censo demográfico de 1991 com a qual se pretende dar conta da diversidade de «assentamentos irregulares» existentes no país, também definidos como “favelas, invasões, grotas,

---

7 Ver, a propósito, Mello & Simões (2011).

baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros”.

No Manual de Delimitação dos Setores do Censo Demográfico de 2010, é classificado como “aglomerado subnormal” todo assentamento “constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

Os critérios, portanto, para essa classificação, de acordo com o referido manual são:

a) ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos);

b) possuírem urbanização fora dos padrões vigentes (refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos) ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica).<sup>8</sup>

Com relação aos números referentes à população, é também interessante considerar alguns dos dados do último Censo Demográfico relativos aos “Aglomerados Subnormais”. De acordo com os dados divulgados, estima-se que o Brasil tenha 192.376.496 habitantes, dentre os quais 11.425.644 vivem em “aglomerados subnormais”. No caso do Estado do Rio, enquanto sua população total é de 15.180.636, o número de pessoas que vivem em “aglomerados subnormais” é de 2.023.744. Já no município do Rio de Janeiro, a população total é de 6.355.949, enquanto 1.393.314 estão em “aglomerados subnormais”.

Ou seja, os dados parecem por demais eloquentes e nos trazem de volta as polêmicas a propósito da natureza de tais assentamentos urbanos. Para os efeitos da introdução a este artigo, entretanto, bastaria recordar

---

<sup>8</sup> Ver [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/agsn2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf)

aquela suscitada pelo gesto verbal de um dos autores anteriormente aqui referidos: John Turner, arquiteto formado na Architectural Association School of London, que, depois de ter trabalhado por oito anos no Peru (1957-1965), visitado o Brasil e ter sido professor nos EUA e na Inglaterra, encorajado por Ivan Illich e sob a forte influência do economista Schumacher, finalmente publicou, em 1976, o seu *Housing by People*, livro no qual expõe as ideias advindas de um longo período de trabalho de campo com populações de baixa renda mobilizadas em torno da questão da moradia. Costuma-se atribuir a ele, por ocasião de sua vinda ao Brasil, nos anos 1960, a seguinte ‘tirada’, parafraseando colega não menos espirituoso: “A favela me foi mostrada como um problema e, no entanto, é a solução; os planos de erradicação eram citados como solução e são o problema”.<sup>9</sup>

Precisaríamos, no entanto, recuar um pouco mais no tempo para compreender o mais plenamente possível as implicações das questões aí envolvidas. Pois a “favela”, por seu expressivo número enquanto forma urbana vernacular, parece ter sido a solução encontrada por milhões de brasileiros para acesso à moradia.

E, para alcançar tal entendimento, será necessário nos reportarmos ao incontornável estudo empreendido no final dos anos 1950 no Rio de Janeiro por José Arthur Rios e seus demais colegas; pois, embora negligenciada durante todos esses anos, a leitura atenta dessa que foi a primeira grande pesquisa realizada sobre as favelas do Rio, comumente conhecida como “Relatório SAGMACS”, revela questões cruciais acerca do acesso das classes populares à moradia. Revela, do mesmo modo, as características sociológicas e morfológicas desses assentamentos: sua diferenciação interna, sua estratificação e estruturação urbana; seus padrões de renda e pautas de consumo; a composição dos grupos domésticos e a organização familiar; seus sistemas de controle social, suas formas da delinquência e da criminalidade; seus modos de articulação com as agências e os agentes

---

<sup>9</sup> Na realidade, essa ideia foi originalmente formulada por William Mangin no artigo “Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution”, *Latin American Research Review*, v. 2, no. 3, p. 65-98, Summer, 1967. Agradecemos ao Professor Luiz Antonio Machado da Silva a providencial observação e a referência.



do poder público; suas formas de associação e práticas cooperativas com vistas ao trabalho coletivo; suas formas de organização e expressão da religiosidade, do lazer e da ajuda mútua; sua arquitetura vernacular, sua estética, seus materiais e técnicas empregadas na configuração dos seus sistemas construídos... Enfim, assim procedendo talvez pudéssemos ter evitado a pertinaz e recalcitrante reprodução de lugares-comuns de toda ordem.

Nosso propósito aqui será, pois, retomar o fio da meada para tratarmos dos impactos de uma determinada política pública, ora em processo de implantação, desenvolvimento e consolidação no Rio de Janeiro, sobre a morfologia urbana e social de uma favela carioca, almejando contribuir para uma compreensão mais refinada do processo em curso.

## **Introdução**

Desde dezembro de 2008, começaram a ser implantadas as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas cariocas. Trata-se de uma forma de ocupação das favelas por um contingente policial visando a garantir a segurança local e, sobretudo, a cessar a criminalidade violenta ligada ao tráfico de drogas nesses espaços. Os efeitos dessa política de Segurança Pública implementada em distintas favelas da cidade do Rio de Janeiro sobre a vida cotidiana de seus moradores é, aqui, o objeto de nossa reflexão. Tais políticas públicas foram particularmente motivadas pela escolha da capital do Estado como sede de importantes eventos internacionais, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, e fazem parte de projetos mais amplos de renovação urbana com o objetivo de preparar a cidade para a realização dos megaeventos em questão.

De modo geral, os projetos têm como alvo privilegiado áreas urbanas consideradas estratégicas pelo poder público, tanto do ponto de vista de seu potencial econômico quanto turístico e muitas delas incidem sobre espaços de habitação popular, particularmente as favelas, implicando ações diretas do Estado nessas áreas.

A partir de trabalho de campo realizado na favela Santa Marta, localizada na Zona Sul da cidade, procuramos evidenciar a dimensão dos conflitos gerados pelos processos de regularização urbanística e pela

substituição gradativa de práticas “informais” de acesso aos serviços, desde a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). Buscamos, do mesmo modo, chamar a atenção para as implicações de tais ações sobre o processo de formalização e reconhecimento de *um endereço na cidade*. Pretende-se, desta perspectiva, associar a dimensão das identidades e das representações sociais ao processo mais amplo das políticas públicas de segurança e de reestruturação urbana em curso na cidade do Rio de Janeiro.

Na complexa negociação entre o setor público e o setor privado, no que concerne à garantia dos investimentos necessários à realização dos projetos de renovação/revitalização urbana visando aos eventos internacionais mencionados, a questão da segurança pública tornou-se fundamental. Diante dos crescentes índices de violência registrados na cidade do Rio de Janeiro ao longo das últimas décadas, reconhecidamente um dos mais altos do mundo, o enfrentamento dessa questão era urgente. Antes de renovar/revitalizar as áreas mais diretamente envolvidas nos projetos, entretanto, era preciso torná-las seguras. Com esse objetivo, e, segundo alguns críticos e analistas do projeto, por ocasião da oportunidade que se afigurava com a realização dos eventos internacionais acima citados, começaram a ser implementadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, em algumas favelas da cidade, as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

## **O projeto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)**

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) pretendem ser, de acordo com o projeto apresentado pelo governo do Estado, “um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento” que busca promover a interação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas favelas. Orientam-se, segundo seus formuladores, pelos princípios da “polícia comunitária” (ou ‘polícia de proximidade’) que tem como conceito e estratégia a parceria da população com as instituições na área de Segurança. De acordo com o Secretário de Segurança, José Mariano Beltrame, a “missão” das Unidades de Polícia Pacificadora seria “recuperar territórios empobrecidos dominados há

décadas por traficantes e pelas milícias armadas” e “levar a paz às comunidades”.<sup>10</sup>

Essa declaração remete, por sua vez, a um aspecto importante presente na proposta de implantação das UPPs nas favelas cariocas, pois a ênfase na ideia de “pacificação”, explicitada no próprio nome do projeto, leva a pensar em seu sentido contrário, tão bem expresso na metáfora da “guerra ao crime”, como recentemente chamou a atenção Machado da Silva (2010). Tal ênfase denuncia a estratégia de “combate” ao tráfico de drogas e às facções criminosas que orientou o padrão de abordagem policial nesses espaços de favela, intensificado nas últimas décadas com consequências desastrosas para seus moradores. A pretensão, neste sentido, seria levar a “paz” aos territórios antes dominados pela “guerra”, na qual, diga-se de passagem, a polícia sempre teve participação ativa, como evidenciado pela crônica jornalística e pelos dados estatísticos sobre a violência no Rio de Janeiro. Longe de oferecer uma resposta ao problema, esse padrão de *sociabilidade violenta* (MACHADO DA SILVA, 2008) acabou por produzir uma reação cada vez maior por parte dos grupos criminosos, que se traduziu numa espécie de ‘corrida armamentista’ *sui generis*. Tal atitude acabou gerando um clima de suspeição e medo entre os moradores dessas localidades, medo que, generalizado, capturou finalmente a cidade como um todo.

É preciso chamar a atenção para o fato de que o padrão de atuação da polícia, sobretudo nas favela e bairros pobres da periferia da cidade, tem sido historicamente caracterizado pelo uso da violência, abuso de autoridade e desrespeito aos moradores, como, por exemplo, a invasão de residências sem mandado judicial em busca de eventuais ‘suspeitos’. Nessas incursões, aos moradores não era reconhecida a condição de cidadãos de direito; mas, contrariamente, estes eram tratados como “bandidos em potencial” que colocavam a sociedade em perigo, recaindo particularmente sobre a população mais jovem o peso dessa forma de discriminação social que os estigmatizava como delinquentes potenciais (SILVA, 1998). Desse modo, as práticas violentas sempre foram comuns, além da corrupção praticada pelos agentes policiais que

---

10 Ver a propósito <http://upprj.com/wp/>.

atuam nas favelas através da relação de extorsão e “venda de proteção” ao tráfico, que muito contribuiu para o sentimento de desconfiança e medo em relação à presença da polícia nesses espaços (OLIVEIRA & CARVALHO, 1993; MISSE, 2002). Mesmo nas tentativas anteriores de estabelecer outro padrão de relação entre a polícia e os moradores, como o Posto de Policiamento Comunitário (PPC) ou o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE),<sup>11</sup> não foi possível reverter esse modelo de atuação. Tais práticas reforçaram, durante muito tempo, a percepção negativa da polícia por parte dos moradores de favelas.

No entanto, a representação das populações pobres e moradores de favelas como “bandidos em potencial” não é privilégio da polícia. Esta é uma ideia corrente no senso comum e remete à própria representação historicamente construída sobre esses espaços de habitação popular, sempre caracterizados pela “informalidade”, tantas vezes confundida com a “ilegalidade”, e, sobretudo, percebidos como espaços destituídos de ordem moral, sendo seus moradores permanentemente criminalizados por isso. Neste sentido, recai sobre tais espaços uma representação que perpetua uma série de preconceitos e estereótipos a respeito dos setores populares em nossa sociedade, apesar das críticas aos procedimentos que insistem em fazer coincidir, como uma espécie de determinismo ecológico, comportamento criminoso e delinquente e assentamentos urbanos de baixa renda, emblematicamente representados pelas favelas<sup>12</sup> (MISSE, 2006; MACHADO DA SILVA, 2008; GONÇALVES, 2010).

No Rio de Janeiro, a formação dos espaços de favela teve início ainda no final do século XIX. Nessa época, a favela começou a ser “descoberta” não só pelo poder público como pela elite intelectual carioca, passando a ser identificada como um “problema social” (VALLADARES, 2005; GONÇALVES, 2010). Tal concepção tinha

---

11 O Posto de Policiamento Comunitário (PPC) é uma unidade básica de apoio da Polícia Militar, reunindo cerca de cinco policiais, que podem estar localizados em bairros periféricos e favelas, ou mesmo em distritos dos municípios onde se localizam as sedes dos Batalhões; o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) é uma unidade um pouco maior, reunindo de cinco a 15 policiais, localizada em favelas consideradas “especiais”. Ambas as experiências foram tentativas de implantação de certo formato da chamada “polícia de proximidade” em favelas cariocas ao longo das décadas de 1980 e 1990.

12 Ver a propósito o pioneiro e até hoje insuperável relatório “Aspectos Humanos das Favelas Cariocas”, no que diz respeito ao escopo da pesquisa urbana sobre as favelas do Rio de Janeiro.

como pressuposto fundamental a ideia de que a favela expressava uma forma de ocupação do espaço urbano que ia de encontro aos princípios racionalistas de organização e expansão da cidade, defendido e efetivamente implementado pelos gestores públicos. Ela representava, naquele contexto, um espaço claramente marcado por padrões estéticos e funcionais indesejáveis, por oposição à ideia de “modernidade”, “eficiência” e “beleza” que deveriam orientar as políticas públicas urbanas. Acresce o fato de que sua representação era fundamentalmente caracterizada pela noção de falta ou ausência: um espaço sem água, sem luz, sem esgoto, sem coleta de lixo, sem equipamentos e serviços, sem calçamento, ou seja, sem qualquer outra forma de infraestrutura urbana, mas, acima de tudo, um lugar sem ordem, sem regras morais, promíscuo; enfim, um verdadeiro caos (SILVA, 2004). Assim, desde as primeiras décadas do século XX, começaram a surgir propostas de “erradicação” das favelas, dando origem, alguns anos mais tarde, às políticas de remoção implementadas na cidade do Rio de Janeiro entre as décadas de 1940 e 1970.<sup>13</sup>

Antes mesmo do surgimento da favela no espaço urbano, as habitações coletivas (ou “cortiços”), como forma por excelência de habitação das classes populares, já eram identificadas como lugares insalubres, “fontes da doença e do vício”, “antro da malandragem e do crime”, e, portanto, uma permanente ameaça à ordem social. Sua população, composta essencialmente por trabalhadores pobres e escravos libertos, era identificada como pertencendo às “classes perigosas”<sup>14</sup> e, por todos esses motivos, deveria ser afastada das áreas centrais e mais nobres da cidade. Essa identificação relacionava-se não somente ao

---

13 As políticas públicas de remoção de favelas só começaram a ser implementadas a partir da década de 1940, adquirindo impulso entre as décadas de 1960 e 1970. Surgiram, nesse período, uma série de órgãos na administração pública do Estado encarregados de pensar ações para as favelas, e instituições religiosas e beneficentes intensificaram sua atuação nesses espaços. A partir daí, as políticas de remoção foram efetivamente implementadas, através da criação dos parques proletários, dos centros de habitação provisória e da construção dos conjuntos habitacionais como a Cidade de Deus, a Cidade Alta e a Vila Kennedy, para onde foram removidos os moradores de favelas como a do morro do Pasmado, da Praia do Pinto, da Catacumba e do Esqueleto, todas localizadas em áreas nobres, que sumiram definitivamente do mapa da cidade.

14 Expressão consagrada por Louis Chevalier em seu livro *Classes Labourieuses et Classes Dangereuses a Paris pendant la premiere moitie du XIXe Siecle*. Paris: Plon, 1959.

perigo que essa população oferecia à manutenção da ordem pública, mas diretamente ao perigo de *contagium*, tanto do ponto de vista dos “maus hábitos e costumes” como no sentido da propagação de doenças e epidemias, em função das condições insalubres de habitação. As ações que marcaram a presença do Estado nesse período orientaram-se, assim, pela *ideologia do higienismo*<sup>15</sup> (BENCHIMOL, 1990; CHALHOUB, 1996; CUNHA, 2006).

## A contrapartida da UPP Social

Faz parte do projeto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) a implantação de serviços e equipamentos urbanos, assim como ações voltadas para assistência à saúde e educação. Tais ações, reunidas sob a denominação ampla de ‘UPP Social’, foram inicialmente coordenadas pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), a partir da implantação das UPPs pela Secretaria de Segurança Pública (SSP), e têm como horizonte “promover o desenvolvimento social, incentivar o exercício da cidadania, derrubar fronteiras simbólicas e realizar a integração plena da cidade”. O programa UPP Social foi lançado em agosto de 2010 e teve à frente o economista Ricardo Henriques, convidado pelo governo do Estado para assumir a Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos do Estado. Em dezembro do mesmo ano, Ricardo Henriques deixou a SEASDH, sendo então o programa UPP Social transferido para o município, a partir de um entendimento entre o governador Sergio Cabral e o prefeito Eduardo Paes. Em 4 de janeiro de 2011, instituiu-se formalmente a “UPP Social Carioca”, prevendo-se que as “ações sociais, culturais e ambientais” nas favelas com UPPs seriam, a partir de então, coordenadas pelo Instituto Pereira Passos (IPP), órgão de planejamento estratégico, informações

---

15 No início do século XX, mais precisamente em 1902, Rodrigues Alves assumiu a Presidência da República e deu início a um vasto programa de obras públicas que se concentrava na remodelação urbanística e no saneamento da cidade do Rio de Janeiro. Para executar a grande reforma urbana, o governo nomeou o prefeito Pereira Passos e, para implementar a reforma sanitária, escolheu o médico sanitarista Oswaldo Cruz. Nesse período, Pereira Passos intensificou o combate às “habitações insalubres” representadas pelos cortiços, desencadeando contra eles uma verdadeira “guerra” que ficou conhecida como “o bota-abaixo” ou “a era das demolições”, cujo objetivo era “sanear” e “civilizar” a cidade, erradicando essas formas de habitação popular e tudo o que elas representavam.

e estudos do município do Rio de Janeiro, do qual Ricardo Henriques viria a se tornar presidente. Essa transferência possibilitou a articulação das ações propostas pela UPP Social com outros projetos que já vinham sendo desenvolvidos pela prefeitura, como, por exemplo, o Projeto Morar Carioca.<sup>16</sup>

No entanto, o programa UPP Social, articulado ao Projeto Morar Carioca, não é a primeira iniciativa de promover a integração da favela à “cidade formal”. Em 1993, o Favela-Bairro<sup>17</sup> surgiu como uma importante mudança na perspectiva das políticas públicas direcionadas às favelas.<sup>18</sup> A proposta consistia exatamente em integrar as favelas à cidade através de obras de urbanização, saneamento básico e acesso a equipamentos e mobiliários urbanos, buscando diminuir a distância social entre a favela e a “cidade formal”, abandonando definitivamente a perspectiva da remoção. Desse modo, a UPP Social retoma os princípios que nortearam as ações do Programa Favela-Bairro na medida em que pretende promover uma integração não apenas espacial das favelas ao tecido urbano, mas, sobretudo, sua integração do ponto de vista social e econômico, de modo mais amplo. Ao estar associada a uma política de segurança pública, a expectativa é de que a UPP Social possa enfrentar um dos maiores obstáculos ao pleno sucesso dos objetivos integradores do Programa Favela-Bairro na época de sua implantação, representado exatamente pela presença e atuação de grupos criminosos ostensivamente armados nesses territórios.

Segundo seus formuladores, os objetivos da UPP Social são: a) consolidar o controle territorial das áreas de favela pelo Estado, me-

---

16 O Projeto Morar Carioca foi implantado em agosto de 2010 e é resultado de um convênio entre a prefeitura do Rio de Janeiro e o Instituto dos Arquitetos do Brasil/IAB. Prevê um processo de urbanização e de integração das favelas atuando sobre a conservação do espaço público, o controle do crescimento das favelas, o reassentamento de moradores que se encontrem em áreas de risco e a legislação urbanística.

17 Como parte das ações implementadas pelo Grupo Executivo de Assentamentos Populares (Geap), esse programa objetivava prover as favelas de infraestrutura urbana sob a forma de saneamento básico e acesso a equipamentos e mobiliários urbanos visando a sua integração à cidade através de sua urbanização, assim como favorecer as condições ambientais que pudessem caracterizá-las como bairros da cidade. A articulação espacial entre a favela e a “cidade formal” era uma das principais metas do Programa Favela-Bairro.

18 Ver a respeito Freire (2005).

diante o policiamento ostensivo e a expulsão dos grupos criminosos armados que detinham o controle da área; b) urbanização e oferta de serviços formais, tais como fornecimento de energia elétrica e água; c) desenvolvimento social e econômico da área e, finalmente, d) construir meios que eliminem as fronteiras simbólicas e materiais que separam as favelas da cidade formal. Pretende-se, pois, que a integração das “comunidades” à morfologia urbana e social da metrópole carioca ocorra de tal modo que tenha como o horizonte a extensão da qualidade dos serviços oferecidos, assim como das regras de urbanidade, civilidade e sociabilidade praticadas na cidade como um todo a essas regiões e aos seus modos de habitar, suplantando qualquer diferença entre a “favela” e a “cidade formal”, ou, como se costuma dizer, entre a “favela” e o “asfalto”.

## A favela Santa Marta

Para a implantação do projeto piloto das UPPs foi escolhida a favela Santa Marta, localizada no morro Dona Marta, entre os bairros de Laranjeiras e Botafogo, no coração da Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro.<sup>19</sup> Segundo dados da Secretaria de Segurança Pública,<sup>20</sup> a favela teria atualmente 6 mil moradores, distribuídos numa área de 54.692 m<sup>2</sup>, atualmente limitada do lado direito pelo Plano Inclinado e do lado esquerdo por um muro construído em 2009.<sup>21</sup>

19 De novembro de 2008 a agosto de 2012 foram implantadas 26 Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em favelas do Rio de Janeiro. A meta do Governo do Estado é implantar 40 UPPs até 2014, ano de realização da Copa do Mundo.

20 Para dados atualizados pela Secretaria de Segurança Pública sobre as favelas com Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), consulte-se <http://upprj.com/wp/>. Observe-se, entretanto, que há divergência entre os órgãos públicos quanto aos dados de população e área das favelas.

21 Em março de 2009, o governo do Estado do Rio de Janeiro apresentou à população projeto que previa a construção de muros visando a conter a expansão de 19 favelas da cidade. A justificativa era proteger a vegetação nativa remanescente nessas áreas e a primeira a ser murada foi a favela Santa Marta. É interessante observar, no entanto, que segundo dados do Instituto Pereira Passos (IPP), a Santa Marta foi uma das favelas que não registrou expansão territorial no período de 1998 a 2008. Ao contrário, encolheu em 1% nesse período.





**Foto 1 – Vista da favela com o Plano inclinado à direita.  
Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010**



**Foto 2 – O muro que estabelece o limite da favela do lado esquerdo,  
construído em 2009. Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010**

O processo, entretanto, foi precedido por uma ação concertada da polícia: a ocupação da favela. A estratégia adotada surpreendeu os moradores que, ao acordarem no dia 20 de novembro de 2008, se depararam com a inusitada presença ostensiva de policiais na favela, sem qualquer motivo particular. Imaginando ser apenas mais uma das frequentes ações da polícia no morro, estranharam, no entanto, o grande número de agentes envolvidos na ação. Os dias foram passando e as forças policiais permaneceram na favela, até que, finalmente, a população

percebeu que daquela vez eles tinham vindo para ficar. Assim, no dia 19 de dezembro de 2008, um mês depois da ocupação, foi inaugurada a primeira UPP na cidade do Rio de Janeiro, com 125 policiais sob o comando da capitã Priscila Azevedo.<sup>22</sup>

A história do surgimento da favela Santa Marta remete à primeira metade do século XX, quando a região era ainda constituída por uma densa mata. Segundo o historiador Milton Teixeira, naquela época a área pertencia aos padres jesuítas do Colégio Santo Inácio, que permitiram que ali se instalassem com suas respectivas famílias, os operários contratados para trabalhar nas obras de ampliação do Colégio, em 1924. Muitos desses primeiros moradores eram oriundos das regiões Norte e Nordeste do país. Com a crise do café, em 1929, começaram a chegar, do interior do Estado do Rio, migrantes de origem rural em sua maioria provenientes do Vale do Paraíba, adensando significativamente a área.<sup>23</sup> Cerca de vinte anos depois, no recenseamento de 1950, o morro Dona Marta já contava com 1.632 habitantes, sendo 787 homens e 854 mulheres, dos quais 627 sabiam ler e escrever e 728 eram analfabetos.<sup>24</sup>

Há uma polêmica, entretanto, em torno do nome da localidade. Segundo seus moradores, o nome atual da favela teve origem quando, ainda na década de 1920, uma imagem de Santa Marta foi levada por uma moradora, que a colocou na parte mais alta do morro, próximo ao lugar conhecido como “Campinho do Pico”. Como o local acabou tornando-se *locus* de celebração religiosa e de homenagens à Santa, foi construída, na década de 1930, pelo Padre Velloso, jesuíta do

---

22 A capitã Priscilla Azevedo permaneceu no comando da UPP Santa Marta por dois anos, até março de 2011, quando deixou o cargo para assumir a coordenação das UPPs já implantadas na cidade, através da Superintendência de Planejamento Operacional da Secretaria de Segurança Pública/RJ. Em seu lugar assumiu o subcomandante capitão Rodrigo Andrada. Vale destacar a presença da capitã Priscila na 121ª Sessão do Comitê Olímpico Internacional, em Copenhague, Dinamarca, em outubro de 2009, ocasião em que o Brasil foi escolhido para sediar os Jogos Olímpicos de 2016, como uma espécie de garantia da “pacificação” nas favelas do Rio.

23 A favela que se formou no morro Dona Marta não foi a primeira favela de Botafogo. Já no recenseamento de 1920 foram registrados 63 barracos no morro São João. Cf. <http://www.amabotafogo.org.br/>.

24 Cf. *As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950*. IBGE, Conselho Nacional de Estatísticas, Serviço Nacional de Recenseamento – Documentos Censitários, Série C, Número 9, Rio de Janeiro, 1953.

Colégio Santo Inácio, uma pequena capela para abrigar a imagem. A “confusão” em torno do nome começou quando, na década de 1980, a mídia passou a se referir à favela como Dona Marta, nome do morro em que está localizada e do mirante nele construído. De acordo com história contada por seus moradores, tal denominação acabou sendo apropriada pelos evangélicos, marcando uma disputa simbólica dentro da favela.<sup>25</sup> Esta “confusão” pode ser encontrada não só na mídia, mas também e frequentemente em documentos produzidos por órgãos públicos,<sup>26</sup> constituindo uma espécie de “política do significado” (GEERTZ, 1989) na favela.

Com relação à morfologia social, podemos destacar alguns lugares na favela Santa Marta que servem de referência tanto para seus moradores e visitantes, quanto para os órgãos públicos e ONGs que atuam na localidade, evidenciando uma estratificação interna e definindo fronteiras simbólicas importantes. A principal referência para se chegar à favela Santa Marta é a Praça Corumbá, situada na rua São Clemente, na altura do número 295. Desta praça podemos chegar à favela pela sua principal via de acesso, a rua Marechal Francisco de Moura, que leva ao “pé da escada”, também chamada pelos moradores de “subida” ou “entrada”, que por sua vez leva à Praça Santa Marta. Essa era a principal forma de acesso ao morro antes da inauguração, em 2008, do Plano Inclinado. Outro caminho para se chegar à favela pode ser feito virando-se à esquerda, ao final da rua Marechal Francisco de Moura, e seguindo pela rua Jupira até alcançar a Praça do Cantão e seu entorno, lugar ao qual os moradores comumente se referem como “Cantão”. Era nessa praça que os traficantes costumavam ficar exibindo armas e munições antes da chegada da UPP, sendo o lugar às vezes também chamado de “antiga boca”.

---

25 Para informações sobre a história das favelas do Rio de Janeiro, ver: [www.favelatemmemoria.com.br/](http://www.favelatemmemoria.com.br/).

26 No Sistema de Assentamentos de Baixa Renda/SABREN, disponível no site do Instituto Pereira Passos/IPP, por exemplo, a localidade é referida em alguns lugares como morro Santa Marta, em outros como morro Dona Marta e em outros ainda como morro Dona Marta/Santa Marta.

As estações do Plano Inclinado<sup>27</sup> também oferecem uma importante referência na atualidade, demarcando áreas com maior concentração de moradias, sobretudo aquelas próximas às estações 3 e 4. A estação 3 é onde se faz a baldeação para a linha 2, que segue até a estação 5. É também a partir da estação 3 que se tem acesso aos prédios coloridos apelidados de “Jambalaya”<sup>28</sup> pelos demais moradores, construídos recentemente para abrigar os removidos de áreas de risco. A estação 4 dá acesso à “Laje do Michael Jackson” ou “Espaço Michael Jackson”, onde, em 1996, o *popstar* norte-americano gravou um videoclipe que tornou a favela conhecida internacionalmente, constituindo desde então um marco na história local.<sup>29</sup> Nessa laje foi erigida uma estátua em bronze em homenagem ao cantor e, atualmente, é um dos pontos mais frequentados pelos turistas que visitam a favela. Já a estação 5 leva ao lugar conhecido como “Pico”, na parte mais alta do morro, onde está localizada a sede da UPP. Leva também ao “Mirante da Pedra”, uma espécie de *belvedere*, ponto privilegiado para se admirar o panorama. Os moradores de outras partes do morro referem-se ao “Pico” como sendo o local onde se encontram as moradias mais precárias da favela e onde se iniciou a ocupação da área, sempre ressaltando as condições de pobreza dessa região, marcando uma distinção clara entre o “pico” e “a parte baixa” do morro. No topo da favela está o “Campinho do Pico”, mencionado pelos moradores como o local onde ocorriam os enfrentamentos com os traficantes, uma vez que a polícia chegava pelo alto, através da rua Mundo Novo, via que permite o acesso de carro ao morro pelo bairro vizinho de Laranjeiras.

27 O Plano Inclinado é formado por duas composições que funcionam sobre trilhos e são movimentadas por motores que puxam contrapesos presos por cabo de aço à parte inferior do veículo. Na favela Santa Marta o trajeto completo tem cerca de 450 metros e o sistema é formado por duas linhas: a linha 1, que vai da estação 1 à 3, e a linha 2, que vai da estação 3 à 5, que funciona em sincronia para garantir que ninguém fique aguardando por muito tempo a baldeação.

28 O nome Jambalaya foi dado em referência a um seriado da Rede Globo, criado por Maria Carmem Barbosa e Miguel Falabella e exibido de 2007 a 2009, cuja história se passa no condomínio *Jambalaya Ocean Drive*.

29 O clipe gravado por Michael Jackson na ocasião se chamava, ironicamente, «They don't care about us». A gravação precisou ser “autorizada” pelo então chefe do tráfico local, Marcio Amaro de Oliveira, conhecido como Marcinho VP, ligado ao Comando Vermelho, que alguns anos mais tarde se tornaria o personagem principal do livro *Abusado*: o dono do morro Dona Marta, do jornalista Caco Barcellos, publicado em 2003, pela Editora Record/RJ.



Foto 3 – Estação final do Plano Inclinado. Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010



Foto 4 – Os alunos Yasmin Monteiro, Daniel Bustamente e Lucia Santos na laje do Michael Jackson ou “Espaço Michael Jackson”.  
Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010

Outra referência é a “Primeira Mina”. De acordo com os moradores, no local existiu, por muito tempo, a principal fonte de água do morro. E embora a mina não exista mais, o lugar, assim como seu entorno, ainda é identificado dessa forma. Os moradores fazem ainda referência

a uma “Segunda Mina” como recurso de localização espacial na favela: rua da Mina D’água. “Arena” é um outro ponto bastante conhecido dos moradores. Nele serão construídos os novos conjuntos de prédios para a realocação daqueles que ainda se encontram em áreas de risco; sobretudo das moradias do “Pico”, embora seus moradores não aprovelem a nova localização, que afirmam ser “no meio do mato”, identificando ainda a área como uma espécie de ‘cemitério clandestino’, já que esse era o lugar usado pelos traficantes para as execuções, antes da chegada da UPP. Quanto aos logradouros públicos, a antiga rua Padre Hélio, cujo nome oficial agora é rua Mestre Diniz,<sup>30</sup> é sempre identificada como a “rua principal”. Nela está localizada a Associação de Moradores. O ‘coqueiro’ é outra referência importante, emprestando nome à própria rua: “Rua do Coqueiro” (mudado oficialmente pela prefeitura para “Rua do Coco Verde”, nome este quase nunca usado pelos moradores).



**Foto 5 – O coqueiro, no alto do morro, que serve de referência e dá nome à atual rua do Coco Verde. Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010**

---

30 O Decreto 32.398, de junho de 2010, que reconheceu como logradouros públicos da favela Santa Marta, alterou o nome de algumas ruas em função dos critérios de denominação que proíbe o uso de nomes de pessoas vivas.

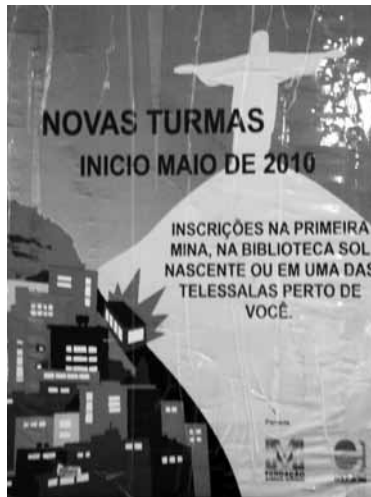
Com relação aos equipamentos urbanos, os moradores da favela se referem a três ‘praças públicas’: Cantão, Santa Marta e Estação do Alto. A Biblioteca do Sol Nascente, localizada próxima à “primeira mina”, é a única do lugar. Há quatro creches comunitárias: a PONSA, na esquina da rua Jupira com a Marechal Francisco Moura; a Creche Comunitária Santa Marta, no final da rua Marechal Francisco Moura, no “pé da escada” da Praça Santa Marta; a Creche Comunitária Mundo Infantil, na rua do Jabuti, na altura da Estação 3; e finalmente a Creche Comunitária Vinde Menino, na rua Padre Velloso, próxima à sede da UPP. Há também um Centro de Educação Tecnológica e Profissionalizante (CETEP), vinculado à Fundação de Apoio à Escola Técnica (FAETEC). Para cursar o ensino fundamental os moradores frequentam a Escola Municipal México, localizada no entorno. Há ainda um curso de informática e inclusão digital oferecido pelo Centro de Internet Comunitária, iniciativa do governo do Estado, que funciona na sede da Associação de Moradores. Existe também o Telecurso que funciona na Igreja Batista e também na Associação. Há três *lan houses* e acaba de ser inaugurada uma agência do Banco Bradesco com caixas eletrônicos. Há somente um Posto de Saúde, localizado na Praça Corumbá, onde se desenvolve o Programa Saúde da Família. No entorno, há uma Unidade de Pronto Atendimento/UPA-Botafogo, que fica ao lado da estação de Metrô, a 15 minutos da favela Santa Marta. Havia também, até recentemente, uma rádio comunitária que desempenhava o papel de fórum de discussão e debate dos problemas da favela e de seus moradores, além de constituir importante espaço de difusão das formas de produção cultural locais.<sup>31</sup>

---

31 A Radio Comunitária Santa Marta, criada pelos moradores em agosto de 2010, foi fechada no dia 03/05/2011, por ocasião de uma ação da Polícia Federal e da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), sob a alegação de que não havia registro ou autorização legal para seu funcionamento.



**Foto 6 – Internet Comunitária que funciona na sede da Associação de Moradores.  
Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010**



**Foto 7 – Cartaz do Telecurso, com a referência da “primeira mina” e da Biblioteca Sol Nascente. Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010**

## **O processo de implantação das UPPs**

O impacto da implantação da Unidade de Polícia Pacificadora na favela Santa Marta foi imediato. O debate que se seguiu na imprensa evidencia a reação dos atores envolvidos. O noticiário trata de alardear os primeiros resultados, fazendo euforicamente o elogio das UPPs. As matérias jornalísticas chamam a atenção para o clima de “segurança” e



“tranquilidade” que passou a existir então na favela. Referiam-se ao fim da presença ostensiva de traficantes fortemente armados, os quais haviam se tornado uma espécie de “senhores da guerra” dos morros cariocas. A repercussão internacional foi enorme, atraindo à favela visitantes ilustres como o Senador Republicano John McCain, ainda em 2008. No ano seguinte, foi a vez do Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estados Unidos, Shaun Donovan, do Embaixador americano no Brasil, Thomas Shannon, e do Cônsul-Geral dos Estados Unidos, Dennis Hearne, visitarem o lugar em março de 2009. Por lá também passaram o Ministro de Segurança Pública de Israel, Yitzak Aharonovitz, além de jovens estudantes da Escola de Políticas Públicas da Universidade de Harvard, curiosos para conhecerem a “inovadora” política de segurança pública e repressão ao tráfico de drogas nas favelas do Rio de Janeiro.

A favela Santa Marta também recebeu celebridades do mundo das artes como Madonna, Alicia Keys, Beyoncé, o ator Hugh Jackman (este último mais conhecido por seu papel na popular trilogia de filmes *X-Men*). No início de 2010, recebeu o projeto *Favela Painting*, que realizou a pintura das fachadas dos imóveis em torno da Praça Cantão, tornando-se uma das grandes atrações da favela.<sup>32</sup> Toda essa repercussão internacional tem atraído cada vez mais visitantes não menos ilustres às favelas sob a égide do projeto das Unidades de Polícia Pacificadora, tornando esses espaços de habitação popular parte do *Top Tour*; ou seja, do roteiro turístico oficial da cidade. Finalmente, o impacto dessa política pública tem sido evidenciado e amplamente divulgado pelas pesquisas de opinião, indicando grande aceitação das UPPs, tanto por parte da população local<sup>33</sup> quanto da sociedade carioca, de maneira geral.<sup>34</sup>

---

32 Sobrepondo-se a um projeto anteriormente idealizado pelos próprios moradores da favela, o *Favela Painting* foi concebido e realizado pela dupla de artistas holandeses Haas & Hahn, sob o patrocínio da empresa Coral Tintas, envolvendo um grupo de moradores na sua execução, contratados e treinados pela empresa patrocinadora através do projeto “Tudo de Cor Santa Marta”. A ideia é expandir futuramente o projeto para todo o sistema construído da favela. Ver a respeito <http://www.favelapainting.com/santa-marta>.

33 Em palestra intitulada “Sociabilidade violenta em favelas: o caso do Morro Azul”, proferida no âmbito da disciplina “As favelas cariocas e seu lugar na cidade: aproximações ao debate”, IFCS-UFRJ, maio de 2011, Jackeline Ferreira contou como os próprios moradores do morro Azul se organizaram e solicitaram a implantação de uma UPP – UPP “2”, como é conhecida na localidade, embora essa implantação não estivesse prevista no plano inicial da Secretaria de Segurança Pública/SSP-RJ.

34 Uma pesquisa encomendada pelo jornal *O Globo* ao Instituto Brasileiro de Pesquisa Social (IBPS), e

Desde que recebeu a Unidade de Polícia Pacificadora, a favela Santa Marta tornou-se modelo e laboratório de implantação dos “projetos sociais” que acompanham a política de segurança pública. Além das obras de urbanização que já estavam em curso antes da chegada da UPP, financiadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento/PAC, do governo federal, observamos um intenso processo de “reordenação” da favela, particularmente no que concerne aos serviços e infraestrutura básica. No início de 2009, foi instalada uma rede de internet *wireless* gratuita. E atualmente já estão regularizados o fornecimento de água, luz e TV por assinatura, afetando sensivelmente a informalidade dos “gatos” e dos “gatonets”, práticas até então comuns de acesso à energia elétrica e à TV a cabo, “serviços” estes geralmente controlados por milícias e pelo tráfico de drogas.

O primeiro desses serviços a ser regularizado foi o fornecimento de energia elétrica, em meados de 2009. A partir desse período, a Light veio ampliando o fornecimento tributado de energia na favela Santa Marta, referida pela concessionária como “comunidade modelo” de suas ações. Segundo a empresa, 90% dos quase 2 mil domicílios não tinham fornecimento legal de energia elétrica. Após o levantamento, mapeamento das moradias e análise do consumo, a empresa substituiu as ligações clandestinas, conhecidas como “gatos”, pelo fornecimento regularizado, com relógios de medição de consumo para cada residência.<sup>35</sup>

---

divulgada em dezembro de 2010, indica, ao que parece, que as UPPs são amplamente aprovadas em favelas com e sem UPPs (92% e 77%, respectivamente). Segundo os resultados da pesquisa, em localidades com UPP, a confiança na PM é mais que o dobro da registrada em favelas ainda não pacificadas (60% contra 28%). A pesquisa completa encontra-se disponível no site <http://upprj.com/wp/>.

35 A propósito dos processos de regularização do fornecimento de energia elétrica em assentamentos de baixa renda, ver: Yaccoub (2010).



**Foto 8 – Novo relógio de medição de consumo de energia elétrica instalado pela Light em 2009. Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010**

Visando a melhor adequar o fornecimento, a Light fez a troca de antigas geladeiras por novos modelos, mais econômicos e de baixo consumo, buscando desse modo incentivar a participação dos moradores e envolvê-los no processo de regularização. Disponibilizou também um *display* para que cada morador pudesse controlar o seu próprio consumo. Os moradores entrevistados asseguram que a fiscalização é constante e que desde então ficou mais difícil fazer ligações clandestinas. O ‘relógio’ agora é lacrado e só o técnico da companhia de luz tem acesso a ele. Além disso, foi implantado um sistema de telemedição para todas as ações, através do qual a companhia faz cortes e ligações diretamente da empresa e controla o consumo residencial sem precisar “medir o relógio” todo mês, como fazia anteriormente. A Light instalou também iluminação pública em todos os becos e vielas da favela.

Durante o período de transição foi fixado um limite de consumo em KW, definido a partir da média do consumo local. Este limite foi

sendo gradativamente aumentado de quatro em quatro meses, como forma de “adaptar” os moradores ao “consumo econômico” de energia e prepará-los para a etapa posterior do processo de regularização. O limite inicial dos 20 kw passaria, quatro meses depois, para 40 kw, e assim por diante, até finalmente chegar aos atuais 180 kw. Os moradores que não atingissem esse limite pagariam um valor relativo ao seu consumo. Já aqueles que o atingissem ou o ultrapassassem pagariam a taxa de R\$ 80,00. Há ainda a previsão de uma “taxa social” que permitiria um desconto para aqueles moradores que possuísem Número de Inscrição Social (NIS), por estarem vinculados a programas sociais tais como, por exemplo, o Programa Bolsa-Família ou Cheque Cidadão. A proposta da Light, entretanto, tem como meta uniformizar as tarifas a partir de agosto de 2011, quando então todos os moradores do Santa Marta passariam a pagar o mesmo valor cobrado pela concessionária para o fornecimento de energia elétrica em toda a cidade, de acordo, evidentemente, com o consumo de cada unidade residencial e comercial.

Todas as mencionadas ações fazem parte do “Projeto Comunidade Eficiente” desenvolvido pela Light em favelas da cidade do Rio de Janeiro, desde 1999, com o objetivo de “alertar e conscientizar os clientes de baixa renda para o uso adequado de energia elétrica”.<sup>36</sup> Através de um “programa de educação do consumidor”, a referida concessionária de energia elétrica vem desenvolvendo ações que englobam desde a substituição de lâmpadas e geladeiras, substituição e modernização do sistema de rede elétrica (incluindo transformadores, postes, fiação, caixas de luz e medidores) e, finalmente, a regularização comercial do fornecimento de energia. O referido projeto vem trabalhando em parceria com a Associação de Moradores e contrata “agentes comunitários” para realizarem “visitas domiciliares” levando informações sobre uso da energia e segurança dos equipamentos elétricos. Segundo dados da Light, desde o início da implantação do projeto na favela Santa Marta, mais de 30 mil lâmpadas incandescentes foram substituídas e cerca de 1.300 domicílios “em situação de risco” tiveram suas instalações elétricas reformadas.

---

36 Para mais informações, ver: <http://www.light.com.br/>.

## Um endereço na cidade

A partir da realização desse mapeamento inicial, a Light afixou as placas com a identificação de todos os becos e ruas da favela com seus respectivos nomes. Procedeu também à respectiva numeração das edificações, de modo a garantir que a entrega da conta de luz fosse feita doravante diretamente em cada residência, passando seus moradores a ter *um endereço na cidade*. Por enquanto, essa é a única correspondência entregue, diretamente pela Light, em cada residência, sendo, no entanto, utilizado um único Código de Endereçamento Postal (CEP) para todos os endereços, referente à rua Marechal Francisco de Moura,<sup>37</sup> a qual dá acesso ao morro. Todas as demais correspondências continuam sendo entregues pela Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) no endereço da Associação de Moradores, onde são separadas e organizadas em ordem alfabética e depois distribuídas pelo nome dos moradores nos escaninhos do armário que faz as vezes de *boîte aux lettres*, onde vão periodicamente recolher suas respectivas correspondências. Além da disposição em ordem alfabética que orienta a busca pelos nomes, há ainda caixas específicas para empresas e serviços como TV a cabo (SKY, NET), companhias telefônicas e operadoras de celulares (Telemar, Vivo, Oi, Claro) e, por exemplo, da loja de departamentos C&A.<sup>38</sup>



**Foto 9 – O armário, na Associação de Moradores, que serve de *boîte aux lettres* dos moradores. Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010**

37 A rua Marechal Francisco de Moura foi reconhecida como logradouro público em 1937, por ocasião do Projeto de Arruamento e Loteamento da área do terreno da rua São Clemente, em frente à rua da Matriz, que resultou também na rua Barão de Macaúbas e rua Jupira, todas terminando em *cul de sac*. Ver a respeito, Reis, (1977).

38 É interessante observar o grande volume de faturas referentes à loja de departamentos C&A, indicando expressivo consumo de moradores da favela nesse estabelecimento comercial.

O processo de formalização e reconhecimento do endereço, entretanto, é mais complexo. Tal formalização e a instituição do Código de Endereçamento Postal (CEP) para os logradouros públicos da favela Santa Marta dependem ainda do cumprimento de algumas etapas. Tal processo teve início em abril de 2009, com a instalação, pela prefeitura do município do Rio de Janeiro, de um Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO).<sup>39</sup> Desde então, vem sendo feito um trabalho de mapeamento e regularização das construções existentes na favela, reconhecimento dos logradouros públicos, fiscalização de obras e numeração das casas, todas ações visando à concessão da autorização para morar ou certidão de “habite-se”.

Em julho de 2009, com o Decreto 30.870, foram estabelecidas as normas de uso e ocupação do solo da favela Santa Marta. Este decreto regulamentou a Lei 3.135, de 5 de dezembro de 2000, que havia declarado a referida favela como Área de Especial Interesse Social (AEIS).<sup>40</sup> Nele foram definidos os limites da AEIS e as áreas impróprias para ocupação. Foram também delimitadas subzonas, a partir da identificação das áreas de risco e de proteção ambiental, e definido o número máximo de pavimentos permitido por subzona para as construções já existentes, que deveriam ser adaptadas às novas regras.

O objetivo final dessas ações é a regularização fundiária e a legalização da propriedade dos terrenos e casas, através da concessão da autorização para nelas morar (o “habite-se”) e da regularização urbanística da favela como um todo. Com relação à regularização urbanística, esta implica uma série de medidas e atos legais e administrativos cuja finalidade é a completa inserção das edificações da favela no sistema legal que regula as propriedades urbanas na cidade. Entre essas medidas estão a demarcação de todos os logradouros da favela a partir do estabelecimento de plantas definindo os limites entre os espaços públicos e privados, através dos

---

39 O POUSO foi criado em 1996, no âmbito da Secretaria Municipal de Habitação/SMH, com o objetivo de promover a consolidação das áreas de favela no município do Rio de Janeiro, transformando-as em bairros formais através de ações de orientação urbanística e social, assistência técnica, regularização urbanística e fiscalização das obras de melhoria, impedindo o surgimento de novas edificações.

40 Previsto no Plano Diretor de 1992, as AEISs correspondem a uma tabela de classificação legal de zoneamento da cidade que pode ser regida por uma legislação urbanística e edilícia específica, visando a atender às características particulares das formas de ocupação do solo e do sistema construído local.

Projetos de Alinhamento (PA). Este é um instrumento que permite à municipalidade estabelecer, legal e publicamente, no interior das favelas, as áreas que devem ser utilizadas como ruas, praças, áreas de esporte e lazer, isto é, tudo aquilo que do ponto de vista das normas legais vigentes seja considerado “bens de uso comum” (CAVALLIERI, 2003).

Além do estabelecimento das fronteiras entre os espaços públicos e privados, é necessário também proceder ao parcelamento da área total da favela através da demarcação dos limites entre os terrenos particulares, estabelecendo formalmente aquilo que já existe na realidade, através do “Projeto de Alinhamento e Loteamento” (PAL). Essa não é uma tarefa simples na medida em que os terrenos nas favelas não têm um limite muito definido, correspondendo, na maioria das vezes, a formas irregulares que quase nunca se ajustam às normas urbanísticas. Por isso, tornou-se necessário transformar os espaços de favela em Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), o que permitiu estabelecer padrões urbanísticos próprios ao processo de regularização dos espaços de favela (idem, ibidem).

Assim, o Decreto 30.870, de 2009, estabelecia que seriam consideradas regularizadas todas as edificações existentes na favela naquele momento, para fins de concessão de “habite-se” e inscrição imobiliária, excluindo desse processo todas aquelas que tinham mais de três pavimentos, já que esse havia sido o padrão estabelecido por lei. Foram também proibidas novas construções, com exceção daquelas de iniciativa e responsabilidade do poder público ou destinadas ao reassentamento de moradores situados em áreas de risco e preservação ambiental. Essas seriam as únicas edificações que poderiam, neste caso, ter até quatro pavimentos. Todas as construções deveriam apresentar, evidentemente, condições de higiene, segurança e habitabilidade, respeitando o alinhamento definido no decreto de 2009. O decreto estabelecia ainda que a autorização para obras e o “habite-se” das edificações passaria a ser concedida através de formulário específico e que os estabelecimentos comerciais deveriam possuir alvará devidamente aprovado pelos órgãos competentes. Finalmente, previa-se a implementação de campanhas educativas junto à população residente, visando ao esclarecimento dos parâmetros urbanísticos aos quais as edificações passariam a ser submetidas para licenciamento e regularização das novas obras.



**Foto 10 – Placa com nome de rua colocada pela Light na favela Santa Marta em 2010. Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010**

Em junho de 2010, através do Decreto 32.398, foram finalmente reconhecidos como logradouros públicos todas as ruas, travessas, praças, largos e escadarias situadas na favela Santa Marta. Nesse processo, mantiveram-se os nomes já atribuídos anteriormente, excetuando-se alguns casos em função das regras municipais que orientam a nomenclatura oficial dos logradouros públicos, indicando que apenas pessoas falecidas podem ser homenageadas e impedindo a repetição de nomes de ruas na cidade. Com a ajuda da Associação de Moradores e lideranças locais, os nomes que se enquadravam nesses casos foram alterados, encarregando-se a prefeitura da substituição das placas existentes. O reconhecimento dos logradouros públicos pela municipalidade é, pois, etapa fundamental para o processo de regularização em curso.

Todas essas ações têm permitido a concessão das certidões de “habite-se” para as edificações que se enquadram nos critérios definidos, atestando a regularidade das construções, embora não concedendo ainda a propriedade definitiva. Essa é uma etapa necessária visando à regularização fundiária e à aquisição do título de propriedade definitivo do imóvel. No entanto, estima-se que cerca de 80% das construções da favela Santa Marta terão dificuldade de ter acesso ao “habite-se”, já que estão fora do gabarito determinado pela Prefeitura.





Mapa com todos os logradouros públicos reconhecidos pelo Decreto 32.398, de junho de 2010.

## Novos conflitos no espaço público

Tanto a regularização do fornecimento de energia elétrica quanto as ações de regulamentação e fiscalização das obras na favela têm provocado conflitos entre os moradores e o poder público. Tais conflitos decorrem da experiência de adaptação a uma nova realidade e de internalização das novas regras em jogo, na medida em que o processo de regularização exige uma contrapartida por parte dos moradores, traduzida em uma série de obrigações – econômicas, políticas, morais. Desta perspectiva, o processo de “reordenação” do espaço urbano e da vida cotidiana dos moradores da favela deflagrado pela implementação da UPP e pelo início da regularização urbanística visa a instituir uma nova *visão de mundo* à qual correspondam as novas práticas sociais exigidas de seus moradores. Trata-se, portanto, de transformar normas em valores.

Com relação ao trabalho da Light, por exemplo, as reclamações são comuns e crescentes. Uma primeira questão diz respeito às distintas percepções quanto ao pagamento de tarifas. Alguns moradores reconhecem a importância do pagamento pelo uso do serviço, afirmando que “o morador de favela tem que pagar luz como qualquer outro para ter direitos”. Sentem-se, portanto, orgulhosos de poder “pagar a conta

em dia” e afirmam que, apesar das dificuldades, a taxa de inadimplência na favela tem sido “praticamente zero”. Outros reclamam, alegando que os critérios de cobrança das tarifas não estão claros e, sobretudo, não estão sendo justos. Alegam que moradores de favela não podem pagar os mesmos valores cobrados em outras regiões e bairros da cidade, como Ipanema ou Copacabana, já que a qualidade dos serviços oferecidos é muito distinta nessas localidades.

José Mário, Presidente da Associação dos Moradores do Santa Marta, alega que o retorno de impostos como o ICMS, por exemplo, é extremamente desigual entre essas áreas e que a favela ainda sofre com problemas de infraestrutura básica, “com esgoto a céu aberto e ruas com pouca iluminação”. Defende assim um projeto que leve em consideração o perfil de renda da população local, que seja “mais adequado à realidade da favela”. Por outro lado, o próprio José Mario chama a atenção para o fato de que nas assembleias convocadas para esclarecimento dos critérios para definição dos valores cobrados “compareceram mais agentes da Light do que moradores”, alertando para a importância da participação organizada da população local no processo de regularização em curso. Lembra ainda que, embora a Associação de Moradores tenha o papel de “mediar as demandas locais”, é fundamental que os moradores recorram diretamente à concessionária para fazer reclamações e solicitar serviços, agindo agora como “clientes” e exigindo seus direitos.

Os moradores se queixam ainda que as faturas não chegam a tempo às suas residências, acarretando atraso no pagamento e, muitas vezes, corte no fornecimento de energia elétrica. Mas se queixam, sobretudo, da diferença entre as tarifas cobradas, relatando casos de pessoas que mesmo possuindo poucos eletrodomésticos e ficando grande parte do dia fora de casa, acabam pagando valores iguais ou mais altos que alguns vizinhos, cujas famílias são maiores e possuem vários eletrodomésticos e até aparelhos de ar-condicionado. De fato, encontramos uma grande variação de tarifas pagas pelos moradores pelo fornecimento de energia elétrica na favela. Variação esta que a concessionária, até o momento, não conseguiu explicar de modo satisfatório. Há suspeita, inclusive, de que pode estar havendo furto de energia elétrica “entre vizinhos”, constituído assim uma nova modalidade de “gato”. Os conflitos têm

aumentado com a aproximação do momento em que todos deverão pagar pelo seu consumo com base nos valores cobrados na “cidade formal”, como previsto pela política de preços e tarifas da concessionária para agosto de 2011.

Por outro lado, o Superintendente da Light, Mario Romano, diz que esses conflitos se devem à falta de “consciência do consumo”. Alega que muitos moradores não aceitaram a substituição de geladeiras por novos modelos de baixo consumo proposta pela Light e que os *displays* distribuídos para que pudessem controlar o próprio consumo não foram instalados, não sendo, por esse motivo, utilizados. Ressalta que há ainda uma resistência por parte dos moradores em adotar uma nova atitude diante das mudanças que vêm ocorrendo a partir da formalização do fornecimento de energia elétrica na favela. E lembra que há um plantão permanente da concessionária na Associação de Moradores, com a presença de um Gestor Social e de um Técnico, cujos telefones foram disponibilizados para que os moradores possam solicitar visitas e esclarecimentos sobre quaisquer assuntos relativos aos serviços oferecidos pela Light, embora o contato e as solicitações não estejam sendo feitos com frequência.

Os conflitos dizem também respeito às ações do POUZO que, segundo os moradores, teve um efeito decisivo na elevação do custo de vida na favela. A fiscalização de obras de melhoria nas moradias e a necessidade destas se adequarem às normas encareceu grandemente o custo da construção, muitas vezes inviabilizando-a. Isso significa, inclusive, que o manejo da propriedade de acordo com as necessidades da família e de seu crescimento – os “puxadinhos” e a “cultura da laje”<sup>41</sup> –, estratégias importantes de expansão das casas e reprodução do grupo doméstico nesses espaços de habitação popular, não é mais possível. Como a área dos lotes é geralmente pequena, a laje representa um espaço importante de sociabilidade, onde múltiplas atividades podem ser realizadas, como festas, “banhos de sol”, e “lavagem de roupas”, por exemplo, recuperando em parte o quintal perdido.<sup>42</sup>

---

41 A esse respeito, ver: Corrêa (2010 e 2011).

42 Essa forma de utilização da laje vem se alterando em algumas favelas cariocas, sendo esta cada vez mais utilizada como uma espécie de capital imobiliário, dando lugar a uma nova estratégia de

Também há polêmica em torno da taxa de água, pois alguns moradores afirmam receber a fatura de cobrança pelo serviço sem ter, de fato, acesso a ele. Por esse motivo, nem todos estão cumprindo com o pagamento. A esse respeito, vale destacar que em março de 2011 foi aprovada a lei complementar que dispõe sobre a obrigatoriedade de individualização do medidor de consumo de água em todas as edificações multifamiliares, comerciais e mistas a serem construídas, vinculando a concessão do “habite-se” ao cumprimento da lei. Além disso, as edificações já existentes deverão solicitar a licença na prefeitura para fazer as obras de adaptação. O argumento da municipalidade é de que isso possibilitará “uma conta d’água mais justa”, que “evitará o desperdício e as distorções na cobrança”, na medida em que cada um pagará pelo que efetivamente consumir. Mas a resistência entre alguns moradores ainda é grande.

### **Algumas considerações finais**

O processo de produção dos espaços de favela foi historicamente marcado pela oposição entre o “asfalto” e a “favela”, tanto do ponto de vista das representações quanto das práticas. Essa oposição evidencia, de forma eloquente, a distância que foi se estabelecendo entre a “cidade formal” e a “cidade real”, constituindo dois mundos distintos: enquanto na cidade temos casas, na favela temos barracos; enquanto na cidade temos ruas, na favela temos becos; na cidade temos fornecimento legal de energia elétrica, na favela temos “gato de luz”; na cidade temos TV a cabo, na favela temos “gatonet”, numa série infindável de oposições que enfatizam a falta: de forma, de ordem, de regras morais.

Essas fronteiras materiais e simbólicas acabaram sendo reforçadas, sobretudo ao longo das últimas décadas, pela percepção dos espaços de favela como espaços perigosos e violentos. Para além da

---

construção de quitinetes, visando ao mercado de aluguel, evidenciando desse modo uma escolha pelo inquilinato. Essa questão foi abordada na palestra proferida pela socióloga Maria Lais Pereira da Silva, no âmbito da disciplina “As favelas cariocas e seu lugar na cidade: aproximações ao debate”, IFCS-UFRJ, maio de 2011, onde apresentou alguns dos resultados do projeto “Representações sociais em favelas: aspectos históricos e atuais”, por ela coordenado, juntamente com o arquiteto Joao Paulo Hugemin, nas favelas da Rocinha e da Maré.

“informalidade” que os caracterizava do ponto de vista das condições materiais e da infraestrutura, as favelas foram identificadas, por muito tempo, como territórios dominados pelo medo e pelas práticas não só “ilegais”, mas “ilícitas”, que acabaram por acentuar as representações das favelas como negação da cidade, como uma espécie de *avesso do urbano*. Embora as práticas que prosperaram nos espaços de favela possam ser consideradas “informais” ou “ilegais” do ponto de vista das normas jurídicas válidas para a “cidade formal”, estas foram, durante muito tempo, a forma de romper a distância e o isolamento social aos quais a favela e seus moradores foram sendo destinados, como também o modo que encontraram de acesso aos serviços básicos. Além disso, apesar de classificadas como “ilegais”, tais práticas foram legitimadas e toleradas durante muito tempo pelo próprio Estado na medida em que este se omitia de seu papel de instância de redistribuição e regulação do espaço urbano.

É certo que a política de segurança pública implementada pelas Unidades de Polícia Pacificadora tem recebido uma avaliação positiva, diminuindo consideravelmente o sentimento de medo e insegurança não só entre os moradores das favelas ocupadas, mas na população da cidade como um todo. Isso já é bastante importante, na medida em que altera significativamente o quadro das relações sociais e políticas no contexto urbano, possibilitando, inclusive, a ressignificação das representações sociais sobre as favelas: esses espaços de habitação popular, vistos com tanta desconfiança pela sociedade mais ampla e fortemente estigmatizados (MACHADO DA SILVA, 2010).

Mas as desigualdades com relação ao *direito à cidade* se mantêm, ao menos por enquanto, como marca definidora no que diz respeito aos modos de habitar. Uma tentativa de controle mais sistemático das estratégias informais de acesso a serviços urbanos, como vimos, e a necessidade do pagamento de taxas por seu fornecimento elevaram sensivelmente o custo de vida na favela Santa Marta, segundo seus moradores. Alguns estabelecimentos comerciais, por exemplo, já fecharam as portas por não conseguirem arcar com as taxas decorrentes do processo de regularização. Aliado a isso, observou-se uma valorização

de até 200%<sup>43</sup> no preço dos imóveis, tanto para aluguel quanto para compra e venda, após a ocupação da favela pela UPP. Enfim, muito tem se falado de uma espécie de ‘expulsão branca’ nas favelas com UPP. Ou seja, de uma gradativa saída de seus moradores devido ao aumento do custo de vida e à especulação imobiliária, favorecendo a ocupação dos antigos endereços por uma espécie de classe média emergente.

Nesse contexto, torna-se importante observar que o acesso ao solo urbano e a escolha do local de moradia continuam representando um dos maiores obstáculos a serem enfrentados pelos pobres urbanos nas grandes regiões metropolitanas do país. Tal acesso tem se dado frequentemente através do “mercado informal de terra urbana”, quer seja pela compra de terrenos em loteamentos de periferia ou através dos chamados “processos de ocupação”, nos quais se inserem as favelas cariocas (ABRAMO, 2003). Tanto no caso dos loteamentos de baixa renda, quanto no das ocupações que deram origem às favelas, o segmento mais pobre da população esteve sempre destinado a viver em espaços precarizados porque constituídos à margem da “cidade formal”, quer seja do ponto de vista das normas e regras jurídicas que regulam o espaço urbano, quer seja dos modos de habitar, no sentido das práticas e relações sociais que estes constituem.

Desta perspectiva, a complexidade dos processos de urbanização em curso nas favelas cariocas, sustentada no momento pela aposta nas UPPs, talvez deva precipuamente ser vista como uma oportunidade de enfrentamento, pelo poder público, da pobreza urbana e da precariedade que ainda caracterizam esses espaços. De fato, o que se coloca é a possibilidade de extensão do *direito à cidade* aos moradores das favelas, através da regularização fundiária e urbanística desses espaços, da provisão de serviços e equipamentos urbanos, da cobrança de impostos e outras taxas públicas. O afastamento das populações pobres das áreas mais nobres da cidade, no entanto, permanece como uma espécie de fantasma que paira permanentemente sobre suas cabeças. Embora o

---

43 Algumas pesquisas recentes, como do Núcleo de Solidariedade Técnica (SolTec/UFRJ) (2011) e do Instituto de Estudos Trabalho e Sociedade (IETS) (2010) fazem referência a esse índice. O jornal *O Globo*, de 30/05/2010, no entanto, faz referência a um aumento de até 400% no entorno das favelas ocupadas pelas UPPs.

que pareça estar em questão desta vez, em termos de políticas públicas, não seja propriamente a remoção dessas populações, esse afastamento pode se dar como uma espécie de efeito não esperado da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) e as consequentes ações de urbanização nas favelas por elas ocupadas.

Desse modo, isso que tem sido chamado de “pacificação” tem possibilitado, nos quadros das cidades concebidas como *commodities*, a implementação de projetos de regularização fundiária e urbanística que trazem com eles a virtual transformação das favelas através de processos de ‘gentrificação’, sobretudo aquelas localizadas nas regiões mais nobres da cidade (MELLO, 2010). Uma tal transformação, entretanto, pode, no limite, consolidar e tornar real o que até então estava restringido a uma metáfora: a “cidade partida”,<sup>44</sup> banindo por uma espécie de “efeito Édipo” à Popper, para bem longe dos horizontes da cidade política, da *civitas*, a almejada integração consignada no desenho e no prospecto político do projeto. Esses certamente não são os únicos cenários possíveis, mas devemos nos acautelar diante da ameaça das profecias que se autocumprem.

## Referências bibliográficas

- ABRAMO, Pedro (2003). *A Cidade da Informalidade*. O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ.
- BARCELLOS, Caco (2003). *Abusado: o dono do morro Dona Marta*. Rio de Janeiro: Record.
- BECKER, Howard S. (2009). Goffman, linguagem e a estratégia comparativa. In: *Falando da Sociedade*. Ensaios sobre as diferentes maneiras de representar o social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- BENCHIMOL, Jayme Larry (1990). *Pereira Passos: um Haussmann tropical*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes.
- CARVALHO, Lia de Aquino (1986). *Contribuição ao estudo das habitações populares: Rio de Janeiro, 1886-1906*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes.

44 Referência ao livro do jornalista Zuenir Ventura, publicado em 1994, no qual o autor relata a experiência de convívio, durante nove meses, na favela de Vigário Geral, na Zona Norte da cidade, tristemente conhecida pela chacina de 21 pessoas em agosto de 1993.

CAVALLIERI, Fernando (2003). Favela-Bairro: integração de áreas informais no Rio de Janeiro. In: ABRAMO, Pedro (org.). *A Cidade da Informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ, p. 265-296.

CHALHOUB, Sidney (1996). *Cidade Febril – Cortiços e epidemias na Corte Imperial*. São Paulo: Companhia das Letras.

CHEVALIER, Louis [1958] (2002). *Classes Labourieuses et Classes Dangereuses a Paris pendant la première moitié du XIXe siècle*. Paris: Éditions Perrin.

CORREA, Claudia Franco (2010). A invisibilidade do direito fundamental de morar nas favelas cariocas: modo de vida e de reprodução social em mercados informais e no “direito de laje”. *Anais da 27ª RBA*, Belém do Pará.

\_\_\_\_ (2011). *Controvérsias entre o “direito de moradia” em favelas e o Direito de Propriedade imobiliária na Cidade do Rio de Janeiro. O “direito de laje” em questão*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho/UGF.

CUNHA, Neiva Vieira (2004). Como se “fabrica” um policial: algumas considerações em torno dos processos de socialização e formação profissional. *Revista Comum*, v. 9, nº 22, p. 198-207, jan./jun.

CUNHA, Neiva Vieira et alii (2006). *Histórias de Favelas da Grande Tijuca*. Rio de Janeiro: Ibase/Agenda Social Rio.

FREIRE, Leticia de Luna (2005). Tecendo as redes do Programa Favela-Bairro em Acari. Dissertação de Mestrado em Psicologia Social. Rio de Janeiro: UERJ.

FREIRE, Leticia de Luna; GONÇALVES, Rafael Soares; SIMÕES, Soraya Silveira (2010). Uma Cruzada do século XX: iniciativas católicas no campo das políticas habitacionais na França e no Brasil. *Revista Antropolítica*, Niterói, n. 29, p. 201-223.

GEERTZ, Clifford (1989). *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Zahar Editora.

GONÇALVES, Rafael Soares (2010). *Les Favelas de Rio de Janeiro. Histoire et Droit XIXe et XXe siècles*. Paris: L’Harmattan.

GOODMAN, Robert (1971). *After the planners*. New York: Hardcover.

IBGE (1953). *As favelas do Distrito Federal e o Censo Demográfico de 1950*. Rio de Janeiro: IBGE – Conselho Nacional de Estatísticas, Serviço Nacional



de Recenseamento – Documentos Censitários, Série C, Número 9.

IETS (2010). Pesquisa nas favelas com Unidades de Polícia Pacificadora na cidade do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade/IETS, Rio de Janeiro.

JACOBS, Jane (1961). *The death and life of great American cities*. New York: Random House.

LEBRET, Louis-Joseph e DESROCHES, Henri Charles (1944). La Méthode d'Économie et Humanisme. *Économie et Humanisme*, troisième année, n. 12. p. 121-134.

LEFEBVRE, Henri (1968). *Le droit à la ville: étude de sociologie urbaine*. Paris: Seuil.

LHANDE, Pierre (1931). *Le Christ dans la banlieue: La Croix sur les fortifs*. Paris: Librairie Plon.

\_\_\_\_\_ (1930). *Le Dieu qui bouge: Le Christ dans la banlieue*. Paris: Librairie Plon.

\_\_\_\_\_ (1927). *Le Christ dans la banlieue: enquête sur la vie religieuse dans les milieux ouvriers de la banlieue de Paris*. Paris: Librairie Plon.

LYNCH, Kevin (1960). *The image of the city*. Cambridge: The MIT Press.

LINS, PAULO (2007). *Cidade de Deus*. São Paulo: Companhia das Letras.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (2010). Afinal, qual é a das UPPs? Disponível em: <[www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br](http://www.observatoriodasmetroplites.ufrj.br)>.

\_\_\_\_\_ (2008). Violência Urbana, sociabilidade violenta e agenda pública. In: *Vida sob Cerco. Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 35-45.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio; LEITE, Márcia (2008). Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas? In: *Vida sob Cerco. Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 47-76.

MATTOS, Rômulo Costa (2009). As “classes perigosas” Habitam as favelas: um passeio pela crônica policial no período das Reformas Urbanas. *Desigualdade e Diversidade*. Revista de Ciências Sociais da PUC/Rio, nº 5, jul./dez.

MANGIN, William (1967). Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution. *Latin American Research Review*, v. 2, no. 3, p. 65-98, Summer, 1967.

- MELLO, Marco Antonio da Silva & SIMÕES, Soraya Silveira (2011). Où habitez vous? Les multiples significations et implications de l'adresse. In: VILLANOVA, Roselyne; DUARTE, Cristiane Rose (orgs.). *Nouveaux regards sur l'habiter. Outils et méthodes: de l'architecture aux sciences sociales*. Paris: Le Manuscrit.
- MELLO, Marco Antonio da Silva (2010). Cidades: *commodities* para consumo? (Entrevista). *Jornal da UFRJ*, ano VI, nº 53, p. 13-16, maio.
- \_\_\_\_\_. (2009). Entrevista concedida a Júlia Faria e Lorena Ferraz sobre a questão da remoção de favelas. *Olhar Virtual*, UFRJ, edição 247, 28 de abril.
- MELLO, Marco Antonio da Silva & VOGEL, Arno (1983). Lições da Rua: O que um racionalista pode aprender no Catumbi. *Arquitetura Revista*, FAU/ UFRJ, v. 1, n. 1, p. 67-79.
- MELLO, Marco Antonio da Silva; SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos; VOGEL, Arno et alii [1981] (1985). *Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro*. São Paulo: Projeto.
- MERTON, Robert K. (1970). *Sociologia – Teoria e Estrutura*. São Paulo: Editora Mestre Jou.
- MISSE, Michel (2006). *Crime e Violência no Brasil Contemporâneo*. Estudos de Sociologia do Crime e da Violência Urbana. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.
- \_\_\_\_\_. (2002). O Rio como bazar. A conversão da ilegalidade em mercadoria política. *Inteligência*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 12-16.
- OLIVEIRA, Anazir Maria & CARVALHO, Cíntia Paes (1993). *Favelas e as Organizações Comunitárias*. Petrópolis: Vozes/Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião.
- PEPPE, Atilio Machado (1992). Associativismo e Política na favela Santa Marta (RJ). Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política, FFLCH/USP, São Paulo.
- REIS, José de Oliveira (1977). O Rio de Janeiro e seus prefeitos – logradouros e PAAS respectivos. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2 v.
- ROCHA, Adair (2005). *Cidade Serzida*. A costura da cidadania no morro Santa Marta. Rio de Janeiro: Editora Museu da República.
- ROCHA, Oswaldo Porto (1985). *A era das demolições*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos (1981). *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

SILVA, Jailson de Souza (2004). Favelas – Além dos estereótipos. *Democracia Viva*, Ibase, nº 22, p. 10-16, jun./jul.

SILVA, Jorge da (1998). *Violência e Racismo no Rio de Janeiro*. Niterói: EdUFF.

SIMÕES, Soraya Silveira (2008). *Cruzada São Sebastião do Leblon: uma etnografia da moradia e do cotidiano dos moradores de um conjunto habitacional na Zona Sul do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado em Antropologia, PPGA/ICHF-UFF, Niterói.

\_\_\_\_ (2010). *Histoire et ethnographie d'une cité de Rio: la Cruzada São Sebastião*. Paris: Karthala.

\_\_\_\_ (2011). Les favelas de Rio de Janeiro – compte rendu du livre de Rafael Soares Gonçalves. *Nonfiction.fr*.

SOLTEC (2011). Relatório de Levantamento de Dados Secundários – Santa Marta. Núcleo de Solidariedade Técnica/SolTec-UFRJ, Rio de Janeiro.

TURNER, John F. C. (1976). *Housing by people: towards autonomy in building environments*. London: Marion Boyars Publishers Ltd.

VALLADARES, Licia do Prado (2005). Do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: FGV Editora.

VALLADARES, Licia do Prado (1978). *Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

VENTURA, Zuenir (1994). *Cidade Partida*. São Paulo: Companhia das Letras.

YACCOUB, Hilaine (2010). *Atirei o pau no 'gato'. Uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos 'novos' consumidores) em um bairro popular de São Gonçalo-RJ*. Dissertação de Mestrado. PPGA/UFF, Rio de Janeiro.

ZYLBERBERG, Sonia (1992). *Morro da Providência: memória da favela*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes.

## POSFÁCIO

“Le bidonville, dans son ensemble, représente un phénomène de résistance globale contre un autoritarisme qui ne tolère plus aucune singularité dans le mode d’habiter. C’est pourquoi, derrière des prétextes humanitaires, on s’acharne tant à la détruire. Et la destruction, exécutée rapidement, a quelque chose d’un règlement de comptes.”

(PÉTONNET, Colette. *On est tous dans le brouillard*, 2002: 106)



# Itinerário de uma antropóloga em meio operário<sup>1</sup>

*Colette Pétonnet*

Em primeiro lugar, muito obrigada aos pesquisadores do LeMetro por terem me convidado para esse colóquio. Eu jamais pude pensar que algumas de minhas velhas fotografias de arquivo seriam um dia expostas justo aqui, no Rio de Janeiro.

Os proletários... que história engraçada! Isso não estava na tradição da Escola francesa de etnologia, exótica e, mais até, africanista. Quanto a mim, eu tinha escolhido a Oceania como especialidade, a Melanésia, a Micronésia, as Ilhas sob o Vento. Eu tinha vivido sete anos fora da França, desejava partir novamente. Sim, mas havia um porém: não existia qualquer bolsa ou financiamento para o meu caso. Eu tinha trinta anos e era funcionária pública.

Com vinte anos eu não tinha feito bons estudos. Tinha tentado sucessivamente o Direito e as Letras clássicas, sem grande interesse, e também sem grande sucesso; em seguida, a Psicologia, que quase consegui terminar, sem que uma carreira me seduzisse nessa disciplina então nova.

Decepcionada, decidi partir. Para onde partir nessa época? Para uma colônia, evidentemente; o Marrocos, por conseguinte, onde vivia um primo distante.

Final de 1953, eu lá, então, entrei no Serviço da Juventude e dos Esportes para dirigir um “Centro de educação de base”. Esses centros, sempre implantados em um bairro pobre, deveriam suprir de todos os

---

<sup>1</sup> Tradução de Soraya Silveira Simões.

modos as lacunas da educação das moças, não sendo a escola obrigatória: alfabetização nas duas línguas, higiene, artes domésticas e modernidade (utilização do gás butano em vez do braseiro). Meu centro estava situado em Casablanca, em frente a uma *bidonville*<sup>2</sup> de 75 mil habitantes, num bairro chamado Sidi Othman que se espraiava sob um terreno plano e era composto de pequenos barracos de tábuas e lâminas de lata desdobradas e pregadas. Nenhum conforto, evidentemente, poucas bicas d'água e um grande terreno de defecação pública que era preciso atravessar para chegar na casa das pessoas. Comigo, quatro monitoras marroquinas que se apressavam em me inculcar rudimentos essenciais da língua, dos mores e costumes, e que me acompanhavam, uma por vez, nas visitas às famílias. Essas visitas eram frequentes, pois era preciso recrutar alunos que não vinham espontaneamente e convencer os pais de nos confiá-los durante a colônia de férias do verão. As moças se casavam muito cedo. Seus pais, mãos de obra, vendedores ambulantes ou mendigos, tinham emigrado do Sul marroquino deixando para os irmãos ou primos um pequeno canto de terra para alimentá-los e para onde retornavam, no verão, para recuperar sua parte de uma esmirrada recolta. Nós fomos bem recebidos, com chá, sempre, e até partilhamos, por vezes, a refeição oferecida. Nessas pequenas casas baixas, nas quais eu admirava o agenciamento hábil, o pátio interno tradicional, a limpeza, o perfeito cozimento do cuzcuz sobre o braseiro, eu aprendi a pobreza simples, aquela que não prejudica a dignidade humana, e a generosidade e hospitalidade.

Um garotinho, surdo e mudo, tinha se habituado a vir passar algumas horas conosco, substituindo sua irmã que era “os olhos de seu pai” e que o guiava pelas ruas todo o dia. Eu fui visitar o pai na esperança de encontrar uma solução para a mocinha. O pedinte cego me recebeu como um senhor, vestido com sua *djellabah*<sup>3</sup> branca da sexta-feira, servindo ele mesmo o chá, para honrar-me, com um gesto seguro, quase sempre

---

2 N.T.: o termo *bidonville*, literalmente “cidade de lata”, refere-se ao conjunto de habitações precárias construídas nos arredores das grandes cidades. Embora comumente traduzido para o português como “favela”, optamos, aqui, em manter o termo original devido às marcantes conotações de “favela” para o público leitor brasileiro e às inúmeras diferenças existentes entre as “favelas” e as *bidonvilles*, sendo a principal delas a precariedade infinitamente superior das *bidonvilles* francesas quando comparadas com grande parte das favelas brasileiras, sobretudo as cariocas.

3 N.T.: túnica usada pelos árabes.

perfeito. Sem que eu então soubesse, esses anos foram certamente determinantes em meu percurso de pesquisadora.

Quatro anos mais tarde, após a independência do Marrocos, deixando o meu lugar para o adjunto marroquino, fui nomeada no escritório central, em Rabat, a capital, no Serviço de Infância Delinvente, o que me valeu, em seguida, ser repatriada para um trabalho similar no Ministério da Justiça, em Paris. Após uma passagem pela prisão para menores e pelo depósito do Palácio de Justiça, fui destacada para a periferia, “em meio aberto”. De novo eu visitava famílias, a criança devendo ser acompanhada, aconselhada, guiada ao domicílio durante seis meses ou mais, antes da decisão definitiva do Juiz da Infância. Eu então descobri, por um lado, a miséria, o alcoolismo, as dívidas, os baixos salários e o *turn over*, a violência, as separações, e, por outro lado, a multiplicidade dos Serviços Sociais, sua incompreensão, sua boa vontade e seus julgamentos depreciativos, seu paternalismo oscilante entre piedade e repressão, seu desejo e seu poder de retirar as crianças e de retirar dos pais o poder paternal. Eu vi a urbanização galopante dos anos 1960, os conjuntos habitacionais de realojamento. A chegada dos judeus da África do Norte acelerou ainda mais o meu desencanto. Isolados, desorientados, não encontrando por perto o alimento *kasher* para o *shabbat*, as mães se deslocavam, de ônibus, para o bairro judeu do centro de Paris (Saint Paul) e retornavam, sobrecarregadas, sacolas cheias, de táxi, treze quilômetros, um luxo imperdoável para pessoas com poucos recursos. E quando chegava a Páscoa, era preciso limpar escrupulosamente o apartamento para caçar a menor migalha de pão dormido, e então arrastar os móveis sobre o teto dos apartamentos debaixo. Nasciam reclamações que ninguém sabia apaziguar e as querelas eram acertadas nos corredores. Como e a quem explicar as diferenças culturais que eu estava apta a compreender? No Marrocos eu não tinha estudado mas vivi e aprendi muito na casa dos autóctones. Quem convencer e com que direito? Era preciso ao menos a autorização de saber senão o poder de dizer, de transmitir a relatividade e a razão das coisas.

Eu decidi voltar para a universidade, e sob os conselhos de um amigo, ele também recém-chegado do Marrocos, eu me inscrevi no Instituto



de Etnologia. Apesar de minhas ocupações profissionais, fiz os estudos com muito prazer e sucesso sob a égide de Roger Bastide e André Leroi-Gourhan, dos quais eu lhes resumirei o ensino em duas palavras: uma observação rigorosa seguida de uma livre interpretação dos fatos. Eu tinha, enfim, encontrado as vias do homem que me convinham.

Com meu diploma eu pensei em partir novamente, por exemplo, seguindo as pegadas de Margaret Mead no Vale do Sépik. Fugir da periferia. Mas meus mestres, que não podiam fazer nada por mim, me encorajavam, ao contrário, para encontrar nela um tema para a minha tese do terceiro ciclo.<sup>4</sup> A periferia era, então, totalmente desconhecida da Sorbonne.

Os casos confiados pelo juiz, dispersos e individuais, sendo inutilizáveis de acordo com nossa ótica, me levaram a fazer a monografia em torno de uma *cit  de transit*,<sup>5</sup> que eu conhecia um pouco. Não era uma escolha tão boa, etnologicamente falando, pois o conjunto tinha só quatro anos de existência e a população, disparate, não tinha qualquer coesão interna. Não era, pois, nem um grupo nem uma comunidade. De todo modo, ele tinha má reputação, a vizinhança o tinha apelidado de “Chicago” e o rumor oficial descrevia os locatários como associais, marginais, assistidos, inválidos, desempregados e delinquentes. Eles eram definidos do exterior. Era, pois, uma comunidade de acaso. Além disso, descobro que eles não pagavam um aluguel normal, mas uma taxa depositada no Tesouro Público e que por isso não eram locatários, mas “ocupantes sem título”. Essa taxa reembolsava os créditos do Estado que serviram para construir esses prédios de quatro andares nos quais as pessoas supostamente aprenderiam a morar antes de serem instaladas em *HLM*,<sup>6</sup> sem saberem onde nem quando, e somente se fossem bem avaliadas. Anteriormente estavam todos mal ou muito exiguamente

4 N.T.: equivalente ao doutorado brasileiro.

5 N.T.: As “cités de transit” foram pequenos conjuntos habitacionais construídos nas periferias das grandes cidades para abrigarem, de maneira provisória, os moradores das habitações precárias que pululavam em todo o território francês. Foram concebidas por Abbé Pierre, nos anos 1950, na mesma ocasião em que Dom Hélder Câmara fundava, no Rio de Janeiro, a associação Cruzada São Sebastião, que tinha entre seus objetivos primeiros a construção de conjuntos residenciais para a população favelada da então capital federal.

6 N.T.: “Habitation à loyer modéré”, habitação locativa destinada a um público de orçamento modesto.

alojados nos velhos centros das cidades dos quais foram expulsos pelas renovações. Franceses e assimilados, em sua maioria, eles trabalhavam como mão de obra ou manutenção e poucos, entre eles, na realidade, eram conhecidos dos serviços de polícia.

Eu, sobretudo, não faço da opinião pública uma hipótese de trabalho. Não procuro nem infirmá-la nem confirmá-la. Eu a ouço, mas dela não dou conta. Instalei, assim, um anexo do meu escritório no conjunto e ali, por vezes, passava a noite. Eu não me deixo parar pelas desordens diversas e visíveis, barulhos, gritos, vidros quebrados, nem pelo odor das escadas, característica dos universos carcerais.

Três anos mais tarde eu restituiria a atmosfera do lugar – ritmos, entreajuda e conflitos –, uma arte de viver, em suma, no registro das culturas populares. A Sorbonne me felicitou e a obra foi publicada sob o título “*ces gens-là*” (“essa gente”), em inglês “*those people*”. Era o nome, respeitado pela tradução americana, que lhes dava a Administração.

Somente eu permanecia insatisfeita, pois nada havia sido elucidado: por que esses vocábulos de marginais e associiais para uma população sem nome, que não existe na literatura sociológica, uma população simplesmente proletária que os sindicatos ignoram assim como esse termo já não mais usual nos anos 1960?

E como os locatários que pagavam um aluguel mensal poderiam ser qualificados de “ocupantes sem título”, os quais reclamavam, entre outras coisas, por “se sentirem na prisão” enquanto habitavam imóveis normalizados e indiferenciados? Era como se o Estado acordasse com uma mão os apartamentos e retirasse com a outra esse favor, fazendo-os pagar com uma privação de estatuto. Uma espécie de punição.

“Aos seres sem destino, o que lhes resta de humanidade?”, pergunta Imre Kertesz. Nessa época eu não conhecia essa frase nem seu autor húngaro (prêmio Nobel de literatura), que fala, aliás, dos campos de concentração, e eu não me coloco ainda essa questão.

Os dois professores me estimulam a continuar minhas pesquisas na periferia e me fazem entrar no CNRS<sup>7</sup> com um projeto de tese (outubro 1969). Mas por onde recomeçar a pesquisa nessa nebulosa urbana, e

---

7 Centre National de la Recherche Scientifique.

como? Eu não tinha mais o estatuto oficial para penetrar nesses meios difíceis e temia a intrusão. Pois eu não trabalhava com questionário. Para a etnóloga que eu sou, não há melhores informações do que aquelas que obtemos sem questionamento.

1970. A mídia se apropria do fenômeno *bidonville*. Os emigrantes tinham chegado em massa da Espanha, de Portugal e da África do Norte, e, na falta de alojamentos suficientes, haviam construído pequenos barracos nos terrenos vagos e no antigo caminho de reboque, ao longo do rio, em diversos suburbios. Por conhecer o fenômeno, me recuso a tomar partido. Recuso mesmo ir até lá para ver. Será que eu saberia, eu, construir um abrigo para minha família em um país onde eu não falo sequer a língua? Eu admiro esses homens e sua força de viver. Mas quem acreditará em mim? Quem se deixará convencer desses seus valores? O noticiário da TV divulga as fotos das cercas externas, todas um pouco tortas e pouco estéticas, mas jamais fotografias dos interiores, pois ninguém ousa entrar naquilo que o comentarista chama de “a chaga da sociedade francesa”, sua vergonha, uma sub-habitação intolerável que deixa rápido supor ser habitada por sub-homens. O Estado promete a erradicação das *bidonvilles*, pequenas e grandes, a lei é votada, os conjuntos habitacionais serão construídos rapidamente. Aliás, já começaram.

Eu não me movo. Os emigrantes não são meu objeto de estudo. Eu procuro a razão da estagnação dos proletários franceses; por que eles não sobem na escala social se a escola é gratuita e obrigatória e muitos dos filhos dos pequenos camponeses pertencem, doravante, à elite? (v. Braudel: *Histoire de la population française*). Estou obstinada a restituir e a ampliar meu conhecimento desse meio multiplicando minhas visitas às casas dos antigos informantes e, também, nas de seus vizinhos e amigos. No entanto, eu não avanço em minha reflexão. Enquanto isso, os espanhóis, os portugueses e os norte-africanos são confundidos com os outros sob os vocábulos de marginais e inadaptados, pois suas casas são indignas e todos são tomados como responsáveis por sua indignidade.

Foi então que me pareceu claro que para compreender em sua realidade sociológica profunda o significado de minhas constatações e interrogações, seria preciso fazer um grande desvio comparativo para a

observação dos emigrantes recentes, ainda agrupados como no momento da chegada, e que iriam ser submetidos à mesma sorte que os franceses já tinham experimentado há muito anteriormente, e sobre a qual só se falava rara ou alusivamente: o dismantelo dos laços de parentesco, da aliança e da solidariedade, a dispersão, a fragilização do ser.

Escolhi três pequenas *bidonvilles*, na escala de um pesquisador solitário: uma espanhola e duas portuguesas (45, 12 e 75 famílias), em territórios próximos de meus circuitos habituais. Aprendi muito ali, especialmente sobre os mecanismos semiconscientes que presidem ao povoamento e aos quais eu acordei um valor universal. Durante dois anos, e sem parar de frequentar minha antiga *cité*, eu fui lá quase todos os dias, sem outro pretexto que não uma visita amigável. Em seguida, após as destruições com tratores («forçamos dos dois lados e eles fogem como ratos»), eu acompanhei, ou visitei, muitas famílias nos conjuntos onde foram realojadas.

Uma *bidonville*, para mim, é, em primeiro lugar, um bairro, um bairro estabelecido sem permissão (e mesmo infringindo a lei), mas com cumplicidades locais, pois é necessário ter água nas cercanias. Autoconstruída com materiais de recuperação, é no entanto um *habitat* perfeitamente humanizado: com poços, jardineiras, alpendres para as reservas, aquecimento à lenha (lareira ou fogão), iluminação de *camping* a gás, uma alcova para a intimidade do casal parental, arranjos, decorações... Os espanhóis tinham até eletricidade: uma única ligação servia às 45 famílias que dividiam os encargos como em um condomínio; suas casinhas eram em alvenaria, eram todos marceneiros, “uma *bidonville* 3 estrelas”, tinha decretado a vizinhança.

Segundo: é uma sociedade mais diversificada do que parece, mesmo sendo etnicamente marcada. O povoamento se faz por cooptação, o grupo fundador unido pelo parentesco se amplia pouco a pouco com outros aliados, outros conterrâneos, outros compatriotas, outros camaradas de construção; e nós encontramos sempre uma presença estrangeira ao grupo dominante (três argelinos junto aos portugueses, por exemplo). Os subgrupos não são colocados lado a lado mas se interpenetram, o que favorece o interconhecimento na totalidade do espaço.

Terceiro: é um *habitat* de urgência, primeira instalação, concebida

como provisória. As pessoas fazem melhorias, aumentam quando podem e cada vez que podem, até o deixarem para irem se instalar em outro lugar e mais confortavelmente, na sociedade de acolhimento, desde que estejam prontos financeiramente e psicologicamente para deixarem também a proteção securizante do grupo. A duração dessa passagem é individual, não previsível; ela depende entre outras coisas da pressão das crianças, que crescem. O barraco liberado é alugado para um novo chegado, contribuindo para a diversidade.

É uma sociedade em equilíbrio, cujo equilíbrio, flutuante, se restabelece, se recompõe na diversidade e mobilidade, livremente consentidas, e que se autocontrola. As crianças ali são criadas tradicionalmente, sob a vigilância do conjunto dos adultos.

A diferença entre os franceses e os emigrantes se situa principalmente na relação com o dinheiro. Os ibéricos vieram para vencer a pobreza. Eles trabalham o mais que podem, nos grandes canteiros de obra onde são apreciados. Vivem com muito pouco, utilizando os restos da sociedade mais rica cujo desperdício reprovam. Colocam um máximo de dinheiro de lado para um projeto de futuro: uma verdadeira casa para construir, ou para comprar, no país natal ou aqui, ou mesmo nos dois. Os franceses com um orçamento equiparável são cobertos de dívidas, procurados pelos oficiais de justiça, colocados em tutela orçamentar. Compram tudo o que há de novo, televisores, DVD, telefones fixos e celulares e, agora, computadores com *webcam*. Tentam mostrar-se modernos, bem-adaptados à sua sociedade de consumo, vivem no presente e mesmo no instante, no ser e no parecer, quando os outros se situam na problemática do ter. Os magrebinos se colocam entre esses dois extremos, mais próximos dos franceses, frequentemente, e se mostram muito espertos para obter subsídios dos serviços sociais. Mas, paradoxalmente, uns e outros são qualificados de inadaptados porque consomem muito ou não tanto, segundo a norma presumida.

## **O realojamento**

Ele é autoritário e vai engendrar todo o tipo de desordens para todo mundo. Quando os emigrantes se realojam com seus próprios meios, a segunda instalação se situa ao longo de trajetos onde podem encontrar a

parentela: de bicicleta, carro ou ônibus, esse trajeto dura mais ou menos vinte minutos (eu calculei). A Administração ignora a noção de trajetos. Ela realoja segundo os prédios disponíveis no conjunto da superfície departamental. Mas uma distância curta no plano cadastral pode se revelar intransponível se uma autoestrada, por exemplo, a atravessa. O realojamento autoritário dispersa as famílias sem possibilidade de escolha ou de trocas. A Administração procede por triagens arbitrárias ou ideológicas para diversos *cocktails* interétnicos (“vamos encher com um pouco de tudo”, ou ainda, “não vamos misturar espanhóis e portugueses”), mas sobretudo ela reúne aqueles que aguardavam um apartamento há muito tempo, aqueles que queriam um mas mais adiante, ou não agora, e aqueles que não queriam. A tal ponto que é o acaso, desconhecido anteriormente, que preside o povoamento. Ciúmes logo nascem. A reconstituição dos equilíbrios será difícil, pois (e isso é o pior) todos os indivíduos vão ser confundidos em uma massa indiferenciada e de mesmo escalão, em apartamentos parecidos e em um espaço destinado ao imobilismo (as mudanças são raras, os aluguéis HLM mais caros). Aqui, nada de papel ou de status particular devido à antiguidade ou à riqueza, nada de proprietários e locatários, nada de relação de complementaridade ou de dependência; todos são despossuídos de seu poder de decisão (“não sabemos onde vão nos colocar depois”). Pois como ninguém se sente parecido com o outro, cada um vai tentar se distinguir para escapar ao nivelamento; e é o lugar que vai ser investido da diferença; é o conjunto que vai ser percebido como um lugar apenado e penível (“por que nos colocaram lá?”), o que provoca a culpabilidade ou as defesas agressivas, a desconfiança, o fechamento em si. Reina um mal-estar que traduz as depredações: pedaços de vidro nas escadas, muros sujos, caixas postais quebradas, símbolo da deterioração da imagem de si. Os *bidonvillos* descubrem os impostos locais e novos encargos financeiros quando é também chegado o momento de assumir a comparação com a vizinhança. Eles compram com urgência a televisão e a geladeira e depois outros equipamentos sob a pressão das crianças que crescem e que temem precisamente a comparação. No conjunto ninguém está isento de um modo consumatório de riquezas que vai retardar, ou arruinar, o projeto de futuro de certos emigrantes, e concorrer, quanto

aos franceses, para as perseguições judiciais. As frustrações – afetivas, econômicas, sociais – engendram problemas do corpo ou do espírito, uma inquietude latente que o álcool alivia por um instante. Os impactos sobre o equilíbrio familiar necessitam então da intervenção de diversos assistentes sociais que se esforçam em ajudar esses “casos sociais” lhes ensinando a melhor educar seus filhos, melhor gerir o orçamento, controlar os gastos, alimentar-se de maneira saudável, até mesmo lhes outorgando socorros financeiros. Quando a reeducação para esse modelo burguês não vigora, esses profissionais de boa-fé ficam decepcionados, e, convencidos da incapacidade dos chefes de família, tornam-se, por conta própria – considerando o fracasso de suas missões –, acusadores permanentes. Nenhum deles, nem qualquer outra pessoa, se pergunta como o filho pode se identificar a um pai cuja inferioridade está assim provada. Os trabalhadores sociais têm sempre o projeto de mudar as pessoas. É por isso que ao longo de minha pesquisa eu jamais propus ajuda nem ofereci conselho. Ninguém aliás me pediu nada, uma visita a troco de nada era bem-vinda, era eu quem pedia. No máximo servi de motorista, único serviço que não lhes é jamais oferecido.

O conjunto é um território incoerente e um universo trágico onde a violência está para todo lado, interminavelmente recíproca. O velho provérbio “olho por olho, dente por dente”, tornado muito fraco, foi mudado por “por um olho os dois olhos, por um dente toda a boca”. As crianças ali crescem para esse mundo duro. É certo que o conjunto exerce sua ação deletéria, mas uma demonstração a mais não fornece a razão. A corrente antipsiquiátrica nesses anos 1970 é muito interessante: ela demonstra como a sociedade fabrica a loucura para fins úteis à sua própria sanidade; o louco no seio de uma família fornece uma resposta adaptada ao duplo constrangimento parental e garante o equilíbrio da família. Mas essas abordagens são essencialmente individuais, centradas em estudos de caso, e seria por demais cômodo acreditar que, a sociedade sendo patogênica, aqueles que ela faz sofrer reagissem automaticamente através da doença mental, ou, outra proposição, antropológica, de R. Bastide, através da magia.

Eu não encontrei nem loucura, dissociação do eu ou delírio, nem magia (além do que ganhar na lota), e minha interpretação de comportamentos

reacionais – pressão-resistência-repressão – não suprime o obstáculo da violência. Como interpretar sem tornar-se acusador?

Foi então que descobri René Girard, “*A Violência e o Sagrado*”,<sup>8</sup> na prateleira de uma livraria. Eu logo o comprei. O autor ali explica que a violência é produzida pelo apagamento das diferenças. Daí segue uma rivalidade mimética e o grupo ou a sociedade entra em crise. Para fazer cessar a desordem, para que a comunidade reencontre a paz, entra em cena um mecanismo estruturante que não é nada mais do que a vítima expiatória. Como, em outros tempos, o bode encarregado de todos os pecados, em seguida caçado, designamos um culpado por unanimidade, o tornamos responsável e em seguida o expulsamos, ou o matamos, e a paz retorna. É assim que funcionavam os *pharmakoï* em Atenas. Eram pobres mendicantes que alimentávamos mesmo voluntariamente durante algum tempo e que aceitavam esse papel. Esse esquema, ou seja, o princípio sacrificial, é universal assim como a escolha das vítimas, sempre pobres e diminuídas – Girard insiste nesse ponto. Não é necessário que a vítima seja culpada. Basta que a acreditemos culpada por unanimidade. Ela, ao contrário, é inocente. As bruxas da Idade Média não eram bruxas. Mas por tanto serem acusadas, acabavam por acreditarem-se culpadas e até punirem a si mesmas.

Minhas observações, e certos comportamentos “aberrantes”, autopunitivos (alcoolismo, delinquência, abandono etc.) se organizam então em torno desse eixo teórico. Em todos os níveis da vida cotidiana a pressão dominante conduz à inferiorização, à proletarização (por graça da força e da vontade). É por isso, por conta da necessidade de recriar as diferenças, que as pessoas se esforçam em reconstituir uma ordem hierárquica que se apoia sobre o mais vulnerável entre todos. Certas perseguições que testemunhei (eu conheci 11 conjuntos) ganharam sentido: elas não se dirigiam contra um grupo étnico ou um estrangeiro particular, nem contra um africano negro, mas contra o indivíduo mais sujo, gordo ou feio, o mais alcoolizado, o mais assistido, em suma, aquele que correspondia aos estereótipos açoitados pela opinião pública.

Então os habitantes empregavam, eles mesmos, inconscientemente, esse mecanismo para ordenar o caos. No conjunto ele não é perfeito, a

---

8 *La Violence et le Sacré*. Paris: Éditions Bernard Grasset, 1972.



unanimidade não é verdadeiramente total, pois defender o mais frágil é assentar sua potência, e desde quando ele deixa de ser operante nós mudamos de vítima. Isso repercute no interior das famílias quando se trata de uma criança mal-amada. E se essa criança não há, restam ainda os cachorros que chutamos e que nos mordem.

Com isso eu concluo: a população que estudei, a população sem nome, que é composta de pequenas pessoas comuns, é uma categoria sacrificável. A verdade não é que os pobres são sacrificados ou excluídos – não! Pelo contrário, nós cuidamos dele, viemos em seu socorro. A verdade é que eles são fortes, inteligentes, livres de espírito, e que é preciso justamente por isso diminuí-los e deprimi-los para que eles não consigam todos subir às classes superiores – pois assim não haveria mais classes superiores. É assim que alguns terminam por se tornar aquilo que gostaríamos que eles fossem: incapazes. A vítima expiatória é inocente, a ordem repousa sobre uma mentira, esta descoberta é intolerável.

A publicação de minha tese foi seguida do silêncio que envolve um pensamento proibido, mas o livro esgotou rapidamente e foi roubado das bibliotecas. Na França, que se pretende igualitária, o princípio hierárquico é mal-tolerado, ou mesmo ignorado, recusado, negado. Isso é ainda apenas um aspecto do comportamento biológico das espécies, das quais os humanos fazem parte. Assim, evidentemente, o princípio sacrificial é uma ideia ainda menos concebível!

Eu havia esperado que jovens pesquisadores colocassem minha hipótese à prova em outros campos, pois, diz Girard, quando o esquema é desvelado, ele vai se esconder alhures sob outro aspecto, atrás da boafé de outros acusadores, e corremos então o risco de não reconhecê-lo. Mas nada aconteceu naquele momento, ninguém deu continuidade a essa pesquisa. Já considerava minhas pesquisas em meio proletário como terminadas. Perseverar com outros emigrantes ou em outras periferias teria sido uma mera repetição, eu teria encontrado organizações ou desordens similares, eu tinha já efetuado comparações em bairros antigos em Marselha e Paris.

Como o termo de antropologia urbana, vindo dos EUA em 1974, nos fora então aplicado, Jacques Gutwirth e eu mesma criamos o LAU-*Laboratoire d'Anthropologie Urbaine*, em 1982. As pesquisas no

laboratório eram todas situadas em meio urbano mas frequentemente a cidade só aparecia em filigranas, e, de minha parte, eu então tentei, durante um tempo, identificar o fenômeno urbano, detectar o funcionamento do anonimato no espaço público. A multidão não é uma categoria para etnólogos mas nós podemos assim mesmo fazer aí algumas observações. Um de meus artigos foi recentemente traduzido por Soraya Silveira Simões.<sup>9</sup> Eu também lecionei na Université de Paris-X-Nanterre o método clássico transposto para as cidades e impulsionei com isso algumas dissertações e teses, principalmente sobre os jardins, os subsolos, os esgotos, que são parte integrante das aglomerações. Eu teria podido lhes dizer algumas palavras a respeito, mas esse não é o tema desse colóquio.

Foi o Brasil que se ocupou de me lembrar meus amores proletários. Eu recebi primeiramente a visita de Claudia Fonseca, de Porto Alegre, que veio fazer comigo sua tese sobre a circulação de crianças nos bairros pobres. Depois dois jovens professores de Santa Catarina, que estudavam favelas. Mais recentemente veio o professor Marco Mello, acompanhado de Leticia de Luna Freire, e em seguida, Soraya. O Brasil me remobilizava.

O que resta hoje de minhas descrições de trinta, quarenta anos atrás? As *bidonvilles* não existem mais, as *cités de transit*, tornadas HLM, perderam seu estatuto, seu estigma deveria então desaparecer. Mas é toda a periferia que está hoje em crise, grandes conjuntos segregados onde moram muitos emigrantes da África e da Ásia. A violência reina dentro e fora e a repressão policial se acentua, a ponto de matar adolescentes por erro ou acidente (isso que chamamos de “mancada”).

Nenhum sacrifício ameaça os negros africanos de nossas ex-colônias. Eles têm inúmeros defensores e é preciso muito mais sutileza do que antes para abusar da opinião pública. Nós nos contentamos em expulsar com estardalhaço alguns estrangeiros clandestinos, os «*sans papiers*».<sup>10</sup> Jovens em fúria incendiam centenas de carros e os poderes públicos explodem torres de moradia diante das câmeras do jornal televisionado,

9 PETONNET, C. A observação flutuante: o exemplo de um cemitério parisiense. *Revista Antropolítica*, n. 25, 2010.

10 “Sem papel”, “sem documento”, termo atribuído aos imigrantes ilegais na França.

como se fossem elas as culpadas, como se a destruição fosse o único remédio para a desordem, em alguns segundos, quando são necessários trinta anos, uma vida, para recompor as relações.

E por quanto tempo esses objetos simbólicos imolados (sacrificados?) serão barreiras para rebeliões ainda maiores?

Eu estava nesse ponto de minhas reflexões quando Soraya veio me falar de seu trabalho na Cruzada São Sebastião (que eu li na tradução francesa<sup>11</sup>). Nesse mesmo momento eu tomei conhecimento de uma tese iraniana quase terminada sobre uma grande *bidonville* “endurecida<sup>12</sup>” na periferia de Teerã, assim como de um livro francês sobre um conjunto de cabanas ilícitas na Camargue, no litoral mediterrâneo. Três jovens etnólogos mostrando sobre três continentes a mesma estigmatização do bairro enunciada externamente e uma organização social interna baseada na solidariedade. Uma pena que seja tão tarde para que eu me associe às problemáticas comparativas, mas eu sei doravante que o que não pude finalizar no meu tempo, os mais jovens empreenderão. Eu estou, desse modo, a ponto de responder à indagação de Imre Kertesz: cada vez que os proletários podem montar para si o menor projeto, um pouco de futuro, o que lhes resta é muita humanidade.

Os italianos dos anos 1920 se fundiram, invisíveis, nas classes médias. As crianças ibéricas fizeram estudos técnicos e aquelas dos antigos magrebinos se realizam no comércio, nas finanças, no *showbiz* e no ensino, quando o desespero não as atinge. Muitos franceses têm ainda bastante coragem para prosseguir mas não para vencer.

Eu não faço, nem fiz, apologia das *bidonvilles*. Cada um deve poder se alojar segundo as normas de segurança em vigor na sociedade. Mas não ao preço exorbitante que o constrangimento estatal é capaz de infligir, aquele de uma perda de autonomia, uma privação da liberdade da alma que a *vox populi* exprime perfeitamente quando ela diz “se sentir na prisão”.

11 *Histoire et ethnographie d'une cité de Rio*: La Cruzada São Sebastião. Paris: Karthala, 2010.

12 N.T.: no sentido de “consolidada”, pois se refere, também, à dureza e solidez do material utilizado e da própria construção das casas, ruas e passagens.

# FAVELAS EM IMAGENS



# Babilônia, Chapéu Mangueira, Santa Marta, Manguinhos, Maré (Rio), Créteil, Orly, Villeneuve-le-Roi (Paris): da pesquisa etnográfica à poesia urbana

*Felipe Berocan Veiga*

Como parte das atividades do Colóquio “Aspectos Humanos da Favela Carioca: ontem e hoje”, o Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro/IFCS-UFRJ) reuniu alguns de seus pesquisadores em uma exposição fotográfica, apresentando uma seleção de imagens produzidas em pesquisas de campo realizadas em favelas do Rio de Janeiro. Além disso, apresentou imagens inéditas de bidonvilles e cités nos arredores de Paris produzidas por Colette Pétonnet, no quadro de suas relevantes pesquisas urbanas.

A exposição buscou explorar o diálogo possível das fotografias de caráter etnográfico com a longa tradição musical brasileira sobre o tema que, desde 1928 – com a gravação do samba “A Favela Vai Abaixo”, de Sinhô –, vem retratando em versos a realidade multifacetada das favelas, produzindo múltiplas imagens e representações de seu cotidiano.

Os registros realizados por Felipe Berocan Veiga e Soraya Silveira Simões nos morros da Babilônia e do Chapéu Mangueira tiveram início com a realização da monografia de graduação em Ciências Sociais de Cláudio Roberto Batista no IH-UCAM, em 2006. A partir de então, Cláudio, morador do Chapéu Mangueira, passou a integrar o LeMetro/IFCS-UFRJ e numerosos cientistas sociais estrangeiros foram visitar essas duas favelas, como Laurent Thévenot, Pedro García-Sanchez, Larissa Lomnitz e Agnès Deboulet.

A pesquisa no morro Santa Marta realizada por Neiva Vieira da Cunha vem acompanhando as obras de urbanização previstas pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com destaque para a instalação da primeira Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), sua contrapartida social (UPP Social) e suas consequências para o cotidiano dos moradores locais, resultando em mudanças significativas.

As imagens de Leticia de Luna Freire integram um projeto realizado pela Casa de Oswaldo Cruz para o acompanhamento das ações do PAC no Complexo de Manguinhos, com o objetivo de documentar e analisar as percepções dos moradores sobre as mudanças, que incluíram a remoção da favela Embratel e a urbanização da favela CHP 2, cuja sigla evocava as políticas sociais nas favelas na década de 1950: era ali o segundo “Centro de Habitação Provisória”, que recebia moradores removidos de outras localidades e que, com o tempo, foram se tornando habitações permanentes.

No Complexo da Maré, as fotografias integram duas pesquisas de Mestrado realizadas no PPGA-UFF, relacionando Antropologia e Educação: o trabalho de Beatriz Arosa de Mattos sobre as “explicadoras” da Nova Holanda, uma importante atividade econômica local com implicações na socialização de crianças e jovens; e as imagens da pesquisa de Lúcia Maria Cardoso de Souza, realizadas pelo professor Marco Antonio da Silva Mello e pela autora a partir de sua experiência profissional no CIEP Samora Machel, em 1987, incluindo a mudança de moradores dos antigos “vagões” para as “casas novas” nos conjuntos habitacionais.

A exposição fotográfica tem como convidada especial a pesquisadora francesa Colette Pétonnet, com imagens de suas investigações realizadas em Créteil, Orly e Villeneuve-le-Roi, ressaltando a vida dos imigrantes portugueses e espanhóis e as transformações urbanas que, nas décadas de 1960 e 1970, deram lugar aos conjuntos habitacionais nesses subúrbios ao sul de Paris.



**“Pertinho do céu”:** morro da Babilônia com o Cristo Redentor ao fundo. Foto: Felipe Berocan Veiga, 2008.



**“Jardins suspensos”** da Babilônia: a natureza e as formas urbanas em co-presença. Foto: Soraya Silveira Simões, 2007.





Decoração política no pátio interno de uma casa no Chapéu Mangueira. Foto: Felipe Berocan Veiga, 2007.



A favela em expansão: sacos de areia e cimento para construção e ampliação de casas no Chapéu Mangueira. Foto: Soraya Silveira Simões, 2007.



O ziguezague das escadarias no morro do Chapéu Mangueira. Foto: Felipe Berocan Veiga, 2007.



O relógio de luz instalado e o reconhecimento do direito a um endereço, com a chegada da conta de luz. Foto: Felipe Berocan Veiga, 2007.



O colorido dos varais emoldurando a paisagem no morro da Babilônia. Foto: Felipe Berocan Veiga, 2007.



Extensão da sala de estar em viela do Chapéu Mangueira. Foto: Felipe Berocan Veiga, 2008.





**A cortineira Dona Aparecida, orgulhosa de suas largas janelas com vista para o mar. Foto: Felipe Berocan Veiga, 2007.**



**Casa de Ogum: oficina de ferragem e o trabalho noturno no Chapéu Mangueira. Foto: Felipe Berocan Veiga, 2009.**



“Praça Cantão”: logradouros públicos indicados por placas no morro Santa Marta.  
Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010.



A profusão das cores do projeto Favela *Painting*, financiado pela empresa Coral Tintas. Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010.



Cenário de aquarela: o novo visual das casas no morro Santa Marta. Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010.



Se essa rua fosse minha: novas placas no morro Santa Marta. Foto: Neiva Vieira da Cunha, 2010.



**Maré: a diversidade urbana no Rio de Janeiro em constante evolução. Foto: Soraya Silveira Simões, 2008.**



**A decoração de uma casa em conjunto habitacional da Maré, em contraste com o tijolo aparente de sua arquitetura inspirada nas favelas. Foto: Letícia de Luna Freire, 2007.**





“Sonho Infantil”: saída de uma creche no Morro do Timbau, Maré. Foto: Soraya Silveira Simões, 2008.



Placa anunciando os múltiplos serviços da “explicadora” Wanise na Nova Holanda. Foto: Beatriz Arosa de Mattos, 2006.





“Explicadora” na Nova Holanda, agente de processos informais de escolarização na Maré. Foto: Beatriz Arosa de Mattos, 2007.



Estudos complementares de crianças da Maré na casa de uma “explicadora”. Foto: Beatriz Arosa de Mattos, 2006.



Uma adutora de esgoto atravessa Manguinhos, entre casas sem saneamento básico. Foto: Letícia de Luna Freire, 2009.



“Chiqueirinho”: área mais precária da favela Mandela, em Manguinhos, com remoção prevista pelo PAC. Foto: Letícia de Luna Freire, 2008.



Casa na favela Embratel, em Manguinhos, construída com sobras de madeira e tapumes de lançamentos imobiliários. Foto: Leticia de Luna Freire, 2009.



Demolição marcada: a agenda dos tratores nas fachadas da favela Embratel. Foto: Leticia de Luna Freire, 2008.



Moradora observa os trabalhos de demolição das casas na favela Embratel, em Manguinhos. Foto: Leticia de Luna Freire, 2008.



Crianças soltando pipa na área das demolições da favela Embratel, como parte das ações do PAC - Manguinhos. Foto: Leticia de Luna Freire, 2008.





Antigas casas de madeira conhecidas como “vagões” na Nova Holanda. Foto: Lúcia Maria Cardoso de Souza & Marco Antonio da Silva Mello, 1987.



Professora com aluna e sua irmã na Rua Esperança, nome escolhido pelos próprios moradores da Nova Holanda. Foto: Lúcia Maria Cardoso de Souza & Marco Antonio da Silva Mello, 1987.



Família removida da antiga favela do Esqueleto para a Nova Holanda, na Maré. Foto: Lúcia Maria Cardoso de Souza & Marco Antonio da Silva Mello, 1987.



Tarrafa no asfalto: Seu Álvaro apresenta seu modo de pescar na Rua Principal, na Maré. Foto: Lúcia Maria Cardoso de Souza & Marco Antonio da Silva Mello, 1987.



**Construção das “casas novas”, substituindo os antigos “vagões”. Foto: Lúcia Maria Cardoso de Souza & Marco Antonio da Silva Mello, 1988.**



**Dia da mudança para as “casas novas”. Foto: Lúcia Maria Cardoso de Souza & Marco Antonio da Silva Mello, 1988.**



O dilema das portas e janelas estreitas, que não permitiam a entrada dos móveis. Foto: Lúcia Maria Cardoso de Souza & Marco Antonio da Silva Mello, 1988.



Após a mudança, os “vagões” começaram a ruir: os móveis sustentavam as paredes. Foto: Lúcia Maria Cardoso de Souza & Marco Antonio da Silva Mello, 1988.





**Créteil, cité de transit: conjuntos habitacionais da época da reestruturação dos arredores de Paris, com a criação do Département de Val-de-Marne. Imagem da pesquisa que resultou no livro *Ces Gens-là* (Paris: Maspéro, 1968). Foto: Colette Pétonnet, 1964**



**Antiga *cité d'urgence* ao pé de um grande conjunto construído posteriormente em Orly, e que exigia a sua destruição. Foto: Colette Pétonnet, 1975.**



**Orly, cité d'urgence:** casas construídas em 1955 e demolidas vinte anos depois para dar lugar aos novos conjuntos habitacionais. Foto: Colette Pétonnet, 1975.



**Por trás das ocupações, os acordos:** casas construídas no terreno de uma usina, na área industrial de Villeneuve-le-Roi. Foto: Colette Pétonnet, 1972.



Casas de madeira sob guindaste em Villeneuve-le-Roi, subúrbio situado ao sul de Paris. Foto: Colette Pétonnet, 1972.



Imigrantes portugueses e suas casas de madeira em Villeneuve-le-Roi. Foto: Colette Pétonnet, 1972.



O cuidado com as vasilhas e seu uso como parte da decoração da cozinha nas casas de imigrantes portugueses. Foto: Colette Pétonnet, 1972.



A divisória de madeira usada para preservar a intimidade do casal e o lampião de gás servindo a dois ambientes da casa. Foto: Colette Pétonnet, 1972.



Velhas casas em Meimoa, na Beira Baixa, local de origem de imigrantes de Villeneuve-le-Roi: “lá em Portugal, nós morávamos em casas de pedra, e era ainda pior do que aqui”, relataram durante a pesquisa de campo. Foto: Colette Pétonnet, 1972.

### RIO DE JANEIRO, BRASIL



### PARIS, FRANÇA



## Sobre os autores

**Alex Ferreira Magalhães** - Bacharel em Direito, Especialista em Sociologia Urbana, Mestre em Direito da Cidade, Doutor em Planejamento Urbano e Regional, Professor Adjunto de Direito Urbanístico do Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

**Bruno Alves de França** - Assistente Social, Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Doutorando em Serviço Social pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pesquisador do Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania (FACI/ESS-UFRJ).

**Cezar Honorato** - Cientista Social, Mestre em História Urbano-Industrial, Doutor em História Econômica, Professor Associado do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (UFF).

**Cláudia Franco Corrêa** - Advogada, Mestre e Doutora em Direito, Professora do Centro Universitário da Cidade do Rio de Janeiro e da Universidade Veiga de Almeida, Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos da Universidade Federal Fluminense (INCT-InEAC/UFF).

**Colette Pétonnet** - Antropóloga pioneira dos estudos sobre as *bidonvilles* na França, cofundadora do Laboratoire d'Anthropologie Urbaine (LAU) e Diretora de pesquisa honorária do Centre Nationale de la Recherche Scientifique (CNRS).

**Felipe Berocan Veiga** - Bacharel em Comunicação Social, Mestre e Doutor em Antropologia, Professor do Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense (GSO/ICHF-UFF), Pesquisador do Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro/IFCS-UFRJ) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC/UFF).

**Gerônimo Leitão** - Arquiteto e Urbanista, Doutor em Geografia, Professor da Escola e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (EAU/UFF).

**Jailson de Souza e Silva** - Geógrafo, Doutor em Sociologia da Educação, Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Coordenador do Observatório de Favelas do Rio de Janeiro.

**Janice Elaine Perlman** - Bacharel em Antropologia e Estudos sobre América Latina, Doutora em Ciência Política com especialização em Planejamento e Estudos Urbanos (MIT, EUA), Pesquisadora, Professora e Consultora indepen-

dente, Fundadora e Presidente da organização não governamental Mega-Cities Project.

**Jorge Da Silva** - Mestre em Ciência Política, Doutor em Ciências Sociais, Coordenador de Estudos em Ordem Pública e Direitos Humanos e Professor Adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

**José Arthur Rios** - Cientista social, Doutor em Sociologia pela *Louisiana State University* (EUA), ex-professor da Vanderbilt University, da PUC e da UFRJ, Consultor e Coordenador de estudos técnicos em sociologia e política no Brasil e no exterior, ex-Diretor do escritório da SAGMACS no Rio de Janeiro e do estudo “Aspectos Humanos da Favela Carioca” (1957-1960).

**Letícia de Luna Freire** - Mestre em Psicologia Social, Doutora em Antropologia, Pós-doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense (PPGA-UFF), Pesquisadora do Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro/IFCS-UFRJ) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC/UFF).

**Licia do Prado Valladares** - Socióloga, Professora da Université de Lille 1 (França), Membro do Laboratório CLERSE/CNRS e Pesquisadora Associada do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ).

**Luiz Antonio Machado da Silva** - Mestre em Antropologia, Doutor em Sociologia pela Rutgers - *The State University of New Jersey* (EUA), Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), Pesquisador do CNPq, Prêmio Cientista do Nosso Estado (FAPERJ).

**Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro** - Doutor em Arquitetura e Urbanismo, Professor Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrôpoles.

**Maria Julieta Nunes** - Arquiteta, Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Doutora em Comunicação e Cultura, Professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

**Marcelo Baumann Burgos** - Cientista Social, Mestre em Planejamento Econômico e Políticas Públicas, Doutor em Sociologia, Professor do Departamento de Sociologia e Política da Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio).

**Marco Antonio da Silva Mello** - Antropólogo, Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Federal Fluminense (UFF), Coordenador do Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro/IFCS-UFRJ) e Pesquisador Sênior do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC/UFF), Pesquisador do CNPq.

**Maria de Fátima C. M. Gomes** - Doutora em Serviço Social, Professora Titular da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Coordenadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão Favela e Cidadania (FACI/ESS-UFRJ).

**Maria Laís Pereira da Silva** - Socióloga, Doutora em Geografia, Professora Associada da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (EAU/UFF).

**Marianna Olinger** - Mestre em Política Social e Planejamento, Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

**Mario Brum** - Bacharel, Mestre e Doutor em História Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

**Mauro Amoroso** - Bacharel e Mestre em História, Doutorando em História pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV).

**Neiva Vieira da Cunha** - Cientista Social, Mestre e Doutora em Antropologia, Professora Adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e do Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias Urbanas (FEBF-UERJ), Pesquisadora do Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro/IFCS-UFRJ) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC/UFF).

**Paulo Knauss** - Mestre e Doutor em História, Professor do Departamento de História e Coordenador de pesquisa do Laboratório de História Oral e Imagem da Universidade Federal Fluminense (LABHOI/UFF), Diretor-geral do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro e Sócio do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB).

**Rafael Soares Gonçalves** - Jurista, Doutor em História, Professor do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio), Pesquisador do Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro/IFCS-UFRJ), do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC/UFF) e do Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement (LAVUE/CNRS).

**Soraya Silveira Simões** - Mestre e Doutora em Antropologia, Pesquisadora do Laboratório de Etnografia Metropolitana (LeMetro/IFCS-UFRJ) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC/UFF), Professora Adjunta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).



