

A EXCLUSÃO PELA URBANIZAÇÃO FAVELA: GOVERNO E CONFLITO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

JOSÉ NILTON DE SOUSA*
Universidade Federal Fluminense

Introdução

Passou-se um século e o tema *favela* manteve-se sólido nos noticiários da televisão, nas páginas dos jornais sensacionalistas, nas análises dos estudiosos, nos enredos das escolas de samba, nos discursos dos políticos populistas e nas cartas compromissadas das campanhas eleitorais. A forma como o tema *favela* vem-se mantendo ao longo de tantos anos merece um estudo à parte. Não se pretende, de forma alguma, entrar por esse caminho de discussão, deseja-se, simplesmente, levantar mais uma questão em torno das favelas cariocas.

A topografia da Cidade do Rio de Janeiro tornou-se um elemento facilitador para o agrupamento de diferentes classes sociais numa mesma região. Nessa estruturação, encontram-se favelas convivendo com grandes mansões. (Por exemplo, no bairro aristocrático do Cosme Velho, Zona Sul, a favela dos Guararapes situa-se a uns 200 metros da residência do Senhor Roberto Marinho - uma das maiores fortunas do país.) Resultante ou não da topografia, essa peculiaridade transformou o Rio de Janeiro num grande laboratório, através do qual podem-se sentir as ações e reações de classes diferentes movendo-se num mesmo espaço.

* Professor do COPE/UFF

Essa distribuição nada tem de harmonioso, pois, historicamente, a inserção das pessoas de menor poder aquisitivo na cidade tem-se dado de maneira muito precária e, quase sempre, de forma conflituosa.

O Rio de Janeiro nunca se estruturou, de forma plena, para garantir a todos os seus trabalhadores o usufruto dos bens e serviços contidos em seu espaço. Muito pelo contrário: “suga-se” tudo que é possível de seus trabalhadores e no momento em que é atingido um patamar saciável, passa-se a rejeitá-los.

A dificuldade de inserção desses trabalhadores tem sido o grande gerador de conflitos sociais na cidade. Tais personagens só contam com seus próprios esforços para conseguirem construir alternativas que venham a amenizar seus problemas. A luta pela moradia é um exemplo típico dessa trajetória: esses seres obstinados buscaram e fizeram suas próprias residências, o que gerou as chamadas favelas por toda a cidade.

Atualmente, as favelas cresceram e se transformaram num ambiente para além de moradia. São espaços que contêm estratégias que propiciam a sobrevivência e a subsistência de parte dos trabalhadores na cidade. São territórios extremamente complexos, principalmente pela sua capacidade de reproduzir o macrocosmo da sociedade e de processar modificações, proporcionalmente, à transformação da cidade.

Dessa maneira, este estudo pretende dar um relevo a dimensão do conflito pelo qual vem passando a população de menor poder aquisitivo destacando as estratégias criadas coletivamente como forma de fazer valer seu direito de permanecer residindo nos espaços ditos nobres da cidade do Rio de Janeiro.

Lefebvre em seus estudos sobre espaço urbano, diferentemente de outros estudiosos, nos traz a dimensão do dialético e do conflitual do espaço. Podendo nos auxiliar no entender o embate travado pelo conjunto de trabalhadores, citado, no fazer valer seus direitos pelo morar nos centro urbanos.

Para Lefebvre, o espaço tem uma natureza multifacetada, não se reduzindo à localização ou a relações sociais de posse e de propriedade. Na concepção habitual do espaço, além de esse possuir uma multiplicidade de propriedades numa esfera estrutural, as relações sociais, o consumo, a cultura, a luta de classes, a divisão do trabalho são constitutivos de forças produtivas na sociedade. A cidade, o espaço urbano, segundo Lefebvre, não podem ser entendidos unicamente como soma de locais de produção. O espaço é das forças produtivas, justamente com o capital e o trabalho, não apenas um ambiente construído.

Segundo o autor, na sociedade moderna, o espaço tornou-se, para o Estado, um instrumento político. O Estado usa o espaço de uma forma que “assegura seu controle dos lugares, sua hierarquia estrita, a homogeneidade do todo e a segregação das partes. É assim, um espaço controlado administrativamente e, mesmo, policiado” (LEFEBVRE, 1974, p.321). O espaço é fragmentado, homogêneo e hierárquico, travado por luta de classes, a qual estratifica e promove uma explosão de espaços, guetos distintos, perdendo sua unidade orgânica nas cidades das sociedades atuais.

A transformação da sociedade passa pelo direito existencial do espaço; a luta deve convergir no sentido de criar relações sociais de espaço libertárias, rompendo

com a dimensão abstrata e multifacetada do espaço (LEFEBVRE, 1991). O direito à cidade passa pela nacionalização da terra, pela desalienação da vida cotidiana e pela ruptura do espaço abstrato, pois o espaço capitalista urbano destrói a vida cotidiana ao suplantando o espaço social, que reproduz as relações sociais (cultura, universos simbólicos) e dinamiza o espaço abstrato, assim como a industrialização rompe com a dimensão natural dos processos ecológicos. Assinala Lefebvre,

“mudar a vida” nada significa se não houver produção de um espaço apropriado. (...). Enquanto existir cotidianidade no espaço abstrato, com suas coersão muito concretas, enquanto houver apenas melhoramentos técnicos, enquanto os espaços (de trabalho, de lazer, de residência) continuarem separados e rejuntados apenas através do controle político, o projeto de “mudar de vida” permanecerá um lema, às vezes abandonado, às vezes aceito de novo (LEFEBVRE, 1974, p.72).

Na concepção do autor, o progresso não se concebe linear, cumulativo e inelutável, mas como um campo de possíveis¹, um possível que se abre com a emergência de uma civilização urbana dotada de uma capacidade de emancipação, privilegiando a liberdade, a individualidade na socialização, o habitar, a apropriação da obra, etc.

É no espaço urbano que, atualmente, se reproduzem as relações dominantes de produção com mais evidência. Para uma revolução urbana (o direito a cidade) deve-se abarcar o espaço, sua produção, a estrutura territorial de exploração e dominação e os universos culturais aí sedimentados. Lefebvre insere a luta de classe como instrumento promotor das contradições que configuram o espaço socialmente organizado.

O espaço não é o locus de pura dominação. Como já vimos, é também um campo de possíveis, de imprevistos, de virtualidades que rompem a hierarquia espacial ao privilegiar o uso, o vivido como base utópica, rupturas essas que atestam a dificuldade do Estado e do grande capital em imporem uma lógica do espaço à maneira da lógica socioeconômica. A intervenção sobre o cotidiano (colonizado) permite resgatar conteúdos, formas representações, agindo sobre o concebido, redefinindo o percebido, conquistando o possível e dando novas condições e concretizações ao vivido (ao residual), principalmente no espaço urbano (LEFEBVRE, 1974). As, diversas, lutas especialmente pela moradia, expressam uma efervescência social objetivadora de espaços de usos e de liberdade, ou seja, no nosso caso a permanência nos espaços ditos nobres da cidade do Rio de Janeiro.

¹ O espaço, em Lefebvre, é visto como produto e produtor, pois intervém na produção social (organização do trabalho, distribuição de matérias-primas ...), sendo parte integrante das forças produtivas. Porém, o mesmo supõe as relações de produção (envolvendo aí as representações, o vivido, o concebido, o percebido, ..., com todos os seus simbolismos complexos). Desse modo, o espaço, sob o capitalismo, é classificado na ótica da homogeneidade (trabalho, família...), da fragmentação (propriedade privada, lotes...) e da hierarquia (centro, periferia, lugares, mais valorizados, vulgares...). Esses processos não se dão só “internamente”, mas obedecem a um movimento de mundialização do espaço, estruturando uma lógica hierárquica do espaço equivalente à hierarquia social.

O homem empobrecido no Rio de Janeiro sempre foi segregado do direito de morar em determinados espaços da cidade, especialmente naqueles ditos nobres. No final do século XIX e início do século XX, houve o desmonte dos cortiços, que ao tentar afastar os empobrecidos dos espaços nobres acabou potencializando a expansão de um novo tipo de agrupamento habitacional que vinha surgindo - as favelas, que passaram, também, a ser “perseguidas”, devido a razões as mais variadas, durante todo o século XX.

Perceber o que ocorreu em torno do espaço de habitação popular do início do século XX, ao final dos anos cinqüenta, assim como as resistências implementadas pela população para fazer valer o seu direito de morar auxilia a compreensão desse estudo. No momento, pode-se destacar que, entre os anos de 1900 a 1930, aconteceram profundas modificações na cidade do Rio de Janeiro, gerando uma cadência de processos que construíram um modelo de arrumação espacial calcado na separação do espaço por uso e por classes sociais - a expressão máxima dessa arrumação deu-se nos anos 20, através do Plano Agache². Até os anos 30, não há registro de movimentações em torno do direito de moradia. O que existem são relatos de autoridades com receio de possíveis revoltas populares e indícios de embates como o ocorrido em 1916 na tentativa de desmonte do morro Santo Antônio. Pode-se especular que a forma brutal como foi abafada a revolta da vacina de 1904 inibiu qualquer movimentação popular (explosão popular) por um bom tempo; no período de 1930 a 1950, aconteceram diversas situações no plano nacional e da cidade que interferiram no modelo de ordenação espacial até então ditado pelo plano dos anos 20, o que levou mais tarde as forças sociais e econômicas a terem que recriar estratégias para “novamente assumirem” o controle sobre o espaço carioca. Era comum invasões e demolições em favelas, em 1950. Na Administração Ângelo M. de Moraes demoliram-se 860 barracos. Em represália a essas intervenções desencadeadas pelo Poder Público e pela Igreja, os favelados iniciaram neste período um movimento de reação às investidas que vinham sofrendo, mais precisamente contra aquelas que procuravam erradicá-los do seu espaço de moradia. De certa forma, influíram sobre as ações de todas as instituições que atuavam nas favelas. Em 1945, uma comissão de favelados da Zona Sul foi formada para questionar e opor-se ao plano da Prefeitura de transferir todos para os Parques Proletários. Várias outras favelas, isoladamente, reagiram às tentativas de remoção. O Borel, em 1954, chegou a realizar uma passeata com destino às Câmaras Municipal e Federal, pedindo garantias para se manter no morro. Os moradores do Santa Marta, por sua vez, conseguiram, em três investidas, sustar o seu despejo junto ao juiz Ney Cidade Palmeira, aprovando na Câmara dos Vereadores a desapropriação do morro e pressionando o Prefeito a sancionar o projeto de desapropriação da favela (COELHO 1989:45).

² Plano de remodelação, extensão e embelezamento elaborado por uma equipe de técnicos franceses na administração do Prefeito Prado Júnior no final da década de 20, século XX.

Das reações isoladas de cada favela passou-se à formação de entidades representativas do conjunto de favelados. Em 1957, surgiu uma das primeiras, a Coligação dos Trabalhadores Favelados do Distrito Federal. Em novembro de 1959 foi organizada uma outra entidade com denominação bem semelhante à anterior, Coligação dos Trabalhadores da Cidade do Rio de Janeiro. Especula-se que a proximidade da eleição presidencial, talvez, tenha influenciado o aparecimento de duas entidades com o mesmo fim em tão pouco espaço de tempo.

Junto às entidades coletivas, surgiram as manifestações coletivas

“em 24 de abril de 1959, aconteceu o Congresso dos Favelados³, na Favela do Esqueleto, quando se elaborou conjunto de reivindicações, maior assistência ao favelado; multiplicação das organizações culturais nas favelas; policiamento ou meios para o realizar por conta própria; desapropriação dos terrenos de favelas para vender aos moradores a longo prazo; taxa de meio por cento adicional de impostos de venda e consignações, para a recuperação das favelas” (PARISSE, 1969:211).

Em 1957, a Cruzada São Sebastião também realizou um Congresso. Dom Helder Câmara, o coordenador dos trabalhos, fez questão de que o evento fosse realizado no Teatro João Caetano, para se evitar uma possível sabotagem vermelha, pois

“O Congresso de Representantes de Favelas significava uma ponta de lança democrática em redutos que os comunistas imaginavam lhes pertencesse. Uma série de reuniões preparatórias, nas diversas zonas, havia elaborado soluções para o problema das favelas, soluções propostas à assembléia” (PARISSE, 1969:181).

A permanente procura pelo possível fantasma comunista no meio das favelas cresceu à medida que a Revolução Cubana foi-se solidificando. Esse medo era perceptível tanto pelas manifestações da Igreja quanto pelos meios de comunicação. Em 1959, a Revista Forense publicou um texto do advogado Waldir Meuren onde transpareceu visivelmente o medo:

“Na Capital da República, centro político de maior relevância nacional, podem as favelas ser a causa direta de uma convulsão revolucionária de princípios conhecidos, mas de fins incalculáveis. Se o problema não for devidamente encarado pelas autoridades competentes, cedo não mais será possível evitar a eclosão das massas, à frente a multidão dos favelados” (PARISSE, 1969:200).d

Entre 1960 ao final da década de 80, período ao qual denominaremos, da remoção à urbanização, o espaço favelado passou por diversos momentos oscilando da

³ O Congresso parece relacionado com a fermentação política que acompanha a eleição presidencial. (PARISSE, 1969:211).

segregação brutal a processos de urbanização. Para finalmente na década de 90 ficar submerso à proposta do Programa Favela-Bairro, que busca a integração física e espacial das favelas, através de motivações externas à favela, com os seus respectivos entornos/bairros.

Da remoção à urbanização

O processo de urbanização, no anos 60, do Rio de Janeiro, apesar de ter perdido o posto de capital do país e do declínio econômico frente a São Paulo, continuava acelerado e impondo transformações espaciais, especialmente, na Zona Sul e no Centro. Por mais que destruíssem, para depois reconstruir, havia um limite de terras para as novas construções nessas áreas altamente valorizadas.

Em 1962, o governo, do já Estado da Guanabara, firmou um contrato⁴ com (“Acordo do Fundo do Trigo”) a USAID para

“urbanização parcial de algumas favelas, a urbanização total de uma grande favela e a construção de 2.250 habitações de baixo custo..., o melhoramento e a urbanização das favelas da cidade” (VALLADARES, 1978:24).

Com os recursos, o Governo Lacerda viabilizou a montagem da Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara, a COHAB, e, contrariando os objetivos do acordo com a USAID, usou os recursos para dar início a um programa específico de erradicação de favelas, para fora do núcleo da cidade, em direção às áreas suburbanas.

A remoção, que tomou um caráter mais sistemático com Lacerda, foi desfechada para atender aos interesses das empresas imobiliárias, do sistema financeiro, da cúpula da Igreja Católica Carioca e dos setores conservadores das camadas médias. Em si, foram as primeiras ações, após anos, que tenderam a concretizar os objetivos idealizados na década de 20 (Plano Agache) de processar a separação espacial na cidade.

As Vilas e os conjuntos residenciais construídos, para receberem as 27 favelas erradicadas com um total de 8.078 barracos e 41.958 pessoas, localizaram-se em áreas bem afastadas do limite central da cidade, sem nenhum equipamento urbano, principalmente, o transporte coletivo⁵.

⁴ Para o viabilização do projeto seriam doados 2.857.000 dólares da USAID aos quais seriam adicionados 3% da renda anual do Estado.

⁵ O líder comunitário do Morro da Coroa em Santa Teresa, Tupan Bento fala dessa situação da seguinte forma: “A remoção era até certo ponto desumana, era remoção desumana que desagregava o indivíduo totalmente e não solucionava o problema, ela transferia, como eu diria, o lixo que estava na sala da frente para o quartinho dos fundos. Então eles transferiam os favelados para um lugarejo qualquer bem afastado, lá no subúrbio, daquele subúrbio bem sem condições, sem meio, aí arranjavam um ônibusinho e botava por ali e tornava a vida do favelado um suplício, porque eles ficavam afastados do seu meio, do seu mercado de trabalho, afastado de tudo, não tinham mercado (onde fazer compras), não tinha uma infra-estrutura que pudesse manter aquele pessoal ...”.

Houve várias reações à política de remoção lacerdista, porém a resposta dos empobrecidos, elegendo Negrão de Lima para o governo do Estado, em 1965, foi a que mais feriu Lacerda. Seu candidato Flexa Ribeiro foi derrotado pelo peso do voto popular:

“No encerramento dos trabalhos de ontem no Maracanã, as urnas de Vila Kennedy, Aliança e Jacqueline tinham totalizado 4.734 votos para Negrão de Lima e apenas 408 para Flexa Ribeiro...A população das três vilas foi brutalmente transferida de Botafogo no ano passado contra o desejo da maioria das famílias. (“A resposta da Vila Kennedy”, 14 de abril de 1965.)” (RIBEIRO, Apud PERLMAN, 1981: 246).

As ações políticas de Lacerda procuravam marcar uma oposição às diretrizes formuladas por Brasília. Lacerda chegou a transformar a COHAB numa instituição desafiadora das determinações do Governo de João Goulart⁶, usando recursos internacionais sem dar a menor satisfação e não se submetendo ao Conselho Federal de Habitação que tinha sido criado pelo Governo Central.

Com o golpe militar de 64, liderado por grupos ligados a Lacerda, a questão da habitação passou a ser um instrumento dos mais potentes, para dar conta da imposição de um novo traçado para as políticas públicas nacionais.

Esse novo tratamento tendia a fazer desaparecer a luta pelos direitos dos empobrecidos da ordem social e política. Dessa maneira, o movimento social em torno das favelas cariocas passou a ser submetido a um mesmo direcionamento tanto no plano federal, quanto no plano estadual, ou seja, passou a ser amarrado duplamente pela visão tecnocrata.

A COHAB não se prendeu, somente, ao fato do desvio de um recurso conseguido no exterior (como já foi citado), mas fez parte desta visão tecnocrata de formação de um mecanismo que procurou imprimir o novo ritmo ao planejamento urbano, onde a questão da favela estava embutida.

Com o retorno das remoções a COHAB passou a ter um papel expressivo na construção e administração dos conjuntos habitacionais que receberam, como mutuírios, as pessoas removidas das favelas cariocas.

No plano federal, foi montada a CHISAM⁷ - Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio -, que vem sendo compreendida

⁶ No governo João Goulart, começa um movimento de discussão dos problemas urbanos. A habitação é como uma das principais questões urbanas não só pela escassez de moradia para o pobre, mas também para a classe média. Esse movimento gera uma vontade, em alguns setores da sociedade, de interferência no mercado imobiliário, através de leis e poderes de desapropriação, que garantissem uma política habitacional mais ativa. Assim, esse problema é elevado à dimensão de uma das reformas de base que viria a modificar a estrutura sócio-econômica do país. Em 1963, acontece o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado no Hotel Quitandinha (Petrópolis/RJ), onde se reforça a necessidade da reforma urbana, bem como a criação de uma superintendência federal, que fundamentasse ações combinadas em várias frentes para se atingir as causas mais profundas do problema habitacional.

⁷ Em 13 de maio de 1968.

como uma resposta do Governo Federal à criação da CODESCO (da qual trataremos mais tarde) pelo Governo Estadual. De forma mais concisa, entendeu-se que a proposta da CODESCO de urbanizar as favelas opunha-se aos interesses da indústria de construção civil, das companhias de poupança e de crédito e finanças e, principalmente, do BNH no Estado. A sua presença foi justificada pela afirmação:

“...em função do reconhecimento de que o problema da favela... é um problema nacional, requerendo ação nacional para resolver problemas criados pela falta de recursos, diversidade de órgãos, políticas habitacionais adequadas, e outros fatores que contribuem para o surgimento de favelas” (ABREU, 1978:288).

Ao ditar a política para as favelas no Rio de Janeiro e executar diretamente a remoção em massa dos favelados, a CHISAM⁸, não só freou o avanço independente do governo estadual na sua política de ordenamento da cidade, como assegurou e ditou para o país a necessidade de se manterem estratégias de ordenação espacial dentro de um modelo em que os empobrecidos ficassem de um lado e os ricos de outro. O manifesto de alguns padres pela época da prisão do pároco de Brás de Pina, denunciava tal pretensão,

“...Quem não vê no zoneamento com bairros operários, separados e distantes dos bairros ricos - sempre bem situados, aliás, nos melhores recantos da cidade - uma concepção social baseada na estabilidade e na luta de classe, no predomínio dos privilegiados, na condenação das classes econômicas inferiores a um gueto de inferioridade?” (JORNAL CORREIO DA MANHÃ, 26 DE NOVEMBRO DE 1964, PAG. 03).

O resultado da política de remoção desencadeada pela CHISAM beneficiou, principalmente, a construção civil, porém, acarretou um custo muito grande aos moradores das favelas. Em termos quantitativos, removeu-se cerca de 30.000 pessoas (LEEDS citado por ABREU, 1978:290). A pesquisadora Licia Valadares assinalou que, de 1962 a 1974, foram removidas 80 favelas com 26.193 barracos e 139.218 pessoas.

A COHAB e a CHISAM tomaram a população favelada como objetos que poderiam ser manuseados e levados para qualquer espaço. Com esse entendimento, “elas”

⁸ As suas atribuições consistem em: reunir elementos essenciais de pesquisa, planos, programas..., através dos órgãos competentes, oficiais ou não, sobre a expansão das favelas e seus ocupantes nos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro; promover levantamentos econômico, social e territorial, bem como propor legislação específica, visando à formulação e execução de um programa continuado de desfavelamento a curto, médio e longo prazo; credenciar, dentro dos diversos órgãos e entidades existentes nos dois Estados, aqueles que terão a responsabilidade de agentes executores, para efetivação do programa de desfavelamento; promover a participação técnica e financeira dos Estados, municípios, entidades de créditos, inclusive o BNH, nos programas e planos que os agentes executores viessem a realizar; propor a utilização de áreas de terras pertencentes à União, aos Estados, municípios, INPS e demais entidades públicas, bem como a desapropriação, por interesse social, de áreas pertencentes a particulares, quando julgadas necessárias à execução dos programas”. (Decreto número 62.654, citado por (ABREU, 1978:289).

achavam que qualquer ação contrária à remoção poderia ser contornada pela repressão. Mas as reações aconteceram e os favelados mostraram ser capazes de usar sutilmente os mais variados meios para protestar e mesmo mudar de estratégias, segundo a contrapartida do Poder Público. Durante as remoções da época Lacerda, eles protestaram, deslocando-se a população local até o Palácio Guanabara; apelando aos políticos e canalizando seus votos para o candidato favorável à urbanização. Nos anos 68, quando esse arco de opção se fechou, houve ensaios de resistência, imediatamente freada pela prisão de algumas lideranças, o que obrigou a população a um recuo, sinalizando uma tendência à submissão.

Essa tendência não equívaleu à aceitação dos conjuntos habitacionais como espaço de moradia. Aos pouco foram posicionando-se diante das situações adversas que se apresentaram, com o deslocamento para os conjuntos, e paulatinamente foram obtendo proveito, do tipo: *inadimplência* - o mutuário não pagou as prestações ou deixou de pagá-las, morou um tempo no conjunto e deixou a dívida se avolumar; *cessão de direito ou venda de chaves* - o mutuário, geralmente, endividado, decidiu abandonar o conjunto, arrumou uma pessoa que arcasse com suas dívidas junto à COHAB e ainda ficou com uma parte do capital; e, *despejo* - consequência do não pagamento das prestações. A COHAB tentava todo tipo de pressão (inclusive, coação) e quando não havia resposta, partia para o despejo.

Assim, paulatinamente, o homem que o sistema de remoção tratou como objeto foi deixando os conjuntos; em parte, retornando para as favelas, ainda que com um custo bem alto para conseguir nas favelas um novo espaço. Durante todo o período das grandes remoções, as favelas continuaram a crescer.

Paralelamente à COHAB, à CHISAM e suas ações, existiram instituições que testavam outro modo de intervenção no universo favelado, e que ficaram conhecidas como instituições de auto-ajuda. Na prática, essa abordagem assegurava a continuação dos caminhos traçados pela Fundação Leão XIII, Cruzada São Sebastião e *SERFHA* (cuja referência não se faz presente nesse trabalho). São abordagens que se diferenciavam no modo de agir com o programa de erradicação de favelas, pois colocavam a auto-ajuda como meio de urbanizar as favelas.

Diante da impossibilidade de cobrir todos os programas de auto-ajuda, devido à diversidade de cada um, trataremos de alguns com o propósito de mexer um pouco mais nesse emaranhado de relações que construiu uma outra proposta de intervenção no universo favelado, através da urbanização.

O Programa BEMDOC⁹ tinha como abordagem principal,

“comunicar ao homem que integra as comunidades onde o Projeto atua a consciência de seu valor pessoal, de sua capacidade de auto-afirmação e, portanto, de atuar responsabilmente no processo de mudança de seu status sócio-econômico¹⁰”.

⁹ Programa denominado de Brasil-Estados Unidos-Movimento para o Desenvolvimento e Organização de Comunidade (BEMDOC) (VALLA, 1986:95).

Esse tipo de experiência envolveu, também, a implantação da técnica de desenvolvimento de comunidade¹¹ que veio - se estruturando nas favelas cariocas, desde a década de 50, com a Leão XIII, a Cruzada São Sebastião ou mesmo o SERFHA. Em 60, essa técnica não se perpetuou, pois as relações sociais do momento não mais permitiram o seu avanço.

A Ação Comunitária do Brasil¹² (ACB) foi uma outra instituição que procurava demonstrar a eficácia do desenvolvimento comunitário com a participação do setor privado em conjunto com o Governo. A entidade definia seu trabalho como essencialmente educativo. Num dos seus documentos percebe-se como era entendido o trabalho:

“mudar a atitude do homem favelado, concientizá-lo e dar-lhe condições de se desenvolver socialmente por si só. Procura mostrar que, se educando, tem condições de resolver seus próprios problemas” (VALLA, 1986:105).

Apesar dessa fala e da forma como se apresentava de não favorável à remoção, no auge do programa CHISAM, a ACB passou a ser uma executora do programa de remoção da CHISAM.

A CODESCO foi a que conseguiu desenvolver o produto mais completo dentro do novo modelo de ação que, em lugar de pregar a remoção, adotou um procedimento persuasivo, tendo uma comunicação mais constante com os favelados.

O processo de sua criação¹³ começou no governo Negrão de Lima, que aproveitou uma proposta da USAID para financiamento de um programa de desenvolvimento habitacional-comunitário e de uma instituição que centralizasse a resolução dos problemas urbanos do Grande Rio.

Seu início data de 1966, dentro de um contexto político de extrema limitação onde a questão da favela estava sendo abordada por uma perspectiva técnico-administrativa.

A CODESCO (Companhia de Desenvolvimento de Comunidade) empresa estatal de economia mista, foi criada em 26 de março de 1968 com o objetivo de promover

¹⁰ Projeto Piloto BEMDOC Vila Proletária da Penha, “Levantamento Sócio-econômico”, dez. 1965. Pag. 07.

¹¹ O desenvolvimento comunitário tem como arcabouço explicativo fundamentado o “esquema conceitual societário que rege pelos supostos da harmonia e do equilíbrio”. A ONU, em 1956, definiu desenvolvimento de comunidades como se “um processo através do qual os esforços do próprio povo se unem aos das autoridades na vida nacional e capacitá-las a construir plenamente para o progresso do país”. (AMMAM, Safira B. Ideologia do desenvolvimento de comunidades. São Paulo, Cortez Editora, 1980, p. 32. Citado por VALLA 186:67).

¹² Ação Comunitária. Jornal do Brasil, suplemento Especial, 19 de junho de 1969, pag 2. Citado por VALLA (1986:105).

¹³ Em 1966, três especialistas americanos em habitações (Wagner, M.Voy e Edward), através de um convênio com a USAID, desenvolveram um estudo sobre os problemas urbanos do Rio e analisaram as favelas. Recomendaram a criação de uma entidade metropolitana para tratar dos problemas do Rio como um todo, e a construção de um programa de ajuda ao desenvolvimento habitacional comunitário. (ABREU, 1978 : 286).

“...a integração dos aglomerados subnormais na comunidade normal adjacentes, intervindo nos aspectos urbanísticos habitacionais e outros necessários...” (BLANK, 1977:07).

Para realização dos trabalhos, a CODESCO passou a ser o agente executor da política habitacional do Estado e agente financeiro do Banco Nacional de Habitação - BNH, operando com a carteira de Operações de Natureza Social - COS.

Era de se esperar que a proposta da CODESCO encontrasse resistência externa¹⁴ à sua atuação. O BNH reprovou, a princípio, a idéia, só vindo a aceitá-la na condição de ser uma experiência. Não é difícil imaginar o custo desses embates e dos entraves para a equipe ao lidar com esses dilemas quotidianamente.

Em 1968 iniciaram-se os trabalhos de urbanização nas favelas Brás de Pina e Morro União, procurando atender a três etapas: colocação de serviços básicos, melhoria habitacional e desenvolvimento sócio-econômico de cada comunidade. Apesar das pressões contrárias, o resultado da experiência apontou para a possibilidade de se urbanizar localmente uma favela. O que não se previu foi que essas ações trariam alguns custos aos moradores. Esses custos aproximaram, em termo de resultados, o programa de auto-ajuda ao de erradicação de favelas.

Na urbanização da Favela de Brás de Pina, o único experimento executado plenamente, os custos se deram em torno das seguintes ações: a força de aglutinação da associação de moradores foi minguando à medida que a urbanização se processou; o número de trabalhadores por família aumentou como solução para custear o acréscimo das despesas provocado pela urbanização; a titulação da terra arrastou-se por muito tempo para ser resolvida e muitos foram obrigados a abrir mão de suas residências, por não terem recursos para manterem os custos da urbanização. A pesquisadora Blank, citada por Valla, relata que

“...16% das famílias tiveram de sair da localidade por ocasião do início do processo de urbanização representado por aqueles que teriam de vender seu lugar no plano de urbanização por não terem condições financeiras de participarem dela...e mais recentemente o então pároco da localidade forneceria a informação de que já agora cerca de 40%, quase a metade das famílias que aí residiam por ocasião da urbanização, não mais se encontram na localidade” (VALLA, 1986:110).

A experiência CODESCO e os custos que acarretou para a população de Brás de Pina fizeram aflorar outras discussões até então inexistentes sobre a proposta de urbanização de favelas. Dentre elas, destacamos: a participação popular é algo muito relevante no processo de encaminhamento de busca de soluções, para qualquer tipo de conflito que exista na sociedade, especialmente nas sociedades urbanas, mas

¹⁴ A pressão do Governo Federal para com os assuntos do Estado era tanta que, por exemplo, havia um controle direto sobre seu Secretário de Segurança. Chegou-se à substituição de alguns de seus secretários: o da Casa Civil foi um deles. (ABREU, 1978:287).

existe um cerne da questão que precisa ser resolvido de uma vez por todas: participar para decidir ou participar para aceitar? Outro item discutido com grande seriedade foi a questão da distribuição de renda no país. Se não se tem salário digno e nem empregos, como a população pode arcar com os custos de um processo de urbanização? Um processo de urbanização de favela não pode ser um elemento de aflição para os moradores de menor poder aquisitivo, levando-os a abrir mão de seu patrimônio. Não estamos dizendo que as pessoas não devam vender ou negociar seus imóveis. Cada um deve saber melhor quais as razões pela opção de venda ou não de seus bens. O importante é que todas as famílias conseguissem viver dignamente no espaço onde elas por algumas razões escolheram.

As sucessivas investidas contra as favelas na década de 60 fizeram desse período o principal momento em que as organizações comunitárias reagiram contra a arbitrariedade praticada pelo Poder Público. A política lacerdista de remoções, por exemplo, fez com que as favelas se movimentassem coletivamente para reivindicar seus direitos de permanência no seu espaço. Essa tomada de consciência fez com que a ordem vigente da época comesse a se precaver contra o potencial de articulação dos favelados. Ainda mais que toda canalização das reivindicações e o posicionamento contrário à política de remoção fazia-se via uma única instituição representativa de todo o universo de favelas do Estado – a Federação de Associações de Favelas do Estado da Guanabara, FAFEG¹⁵, fundada em 63.

O poder de mobilização e organização da entidade foi evidenciado no ano seguinte, através da realização do Primeiro Congresso de Favelas da Guanabara onde se debateram temas¹⁶ com o objetivo de

“...encontrar soluções para os problemas dos favelados e levar às autoridades suas reivindicações e sugestões”¹⁷. (CORREIO DA MANHÃ; 1964)

Nesses encontros, estiveram presentes mais de 500 pessoas, representando aproximadamente 100 favelas.

Nos cinco dias de encontro, as Forças de Segurança Nacional se fizeram presentes, sinalizando que o estado ditatorial não permitiria movimento algum que pudesse

¹⁵ Art. 2º. Do Estatuto da Associação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara: congregar todas as associações de moradores autenticamente de favelas do Estado da Guanabara; promover a união e a solidariedade entre as Associações de Favelados no sentido de obterem, junto aos poderes públicos e privados, a realização de melhorias locais, inclusive a urbanização; Promover intercâmbio cultural e social entre as Associações congêneres; Estudar e elaborar projetos de lei de interesse da população que vive em favelas, de acordo com os órgãos locais; Colaborar com as autoridades constituídas no desempenho de suas funções com o objetivo de promover o bem comum; Defender os interesses morais, econômicos e sociais das Associações filiadas.

¹⁶ Os principais temas debatidos foram: marginalidade, subsistência, saúde, educação, criação de uma polícia favelada e urbanização.

¹⁷ Correio da Manhã, 03 de outubro de 1964.

ameaçar a dita ordem interna do país. O Jornal O GLOBO registrou essa presença da seguinte forma:

“Deixando de lado qualquer comentário político, fato temido pelo DOPS, que chegou a fazer comparecer ali um de seus agentes, os oradores focalizaram exclusivamente o lado humano das favelas, seus sofrimentos, suas alegrias, seus anseios, e o que poderia ser feito para melhorá-lhes a vida”¹⁸.

Em relação, ao tema remoção que tanto mobilizava a população favelada, o presidente da FAFEG e representantes de associações achavam que:

“Sobre o problema da transferência de favelados para os núcleos residenciais de Vila Kennedy e Vila Aliança, o Presidente da FAFEG disse que a opinião da maioria tem se mostrado favorável à transferência no caso de favelas acidentadas, onde não é possível a urbanização, como, por exemplo, a Favela do Esqueleto, mas não aceita a transferência no caso das favelas situadas em terrenos que comportariam urbanização, como a Favela de Brás de Pina, que já apresentou projeto urbanístico”¹⁹.

Aos poucos, as atividades da FAFEG foram sendo reprimidas e a instituição foi rotulada como movimento ameaçador da ordem interna. Até mesmo o programa radiofônico *FAFEG em Marcha* que era apresentado de segunda a sexta-feira pela rádio Metropolitana passou a ser censurado. Numa das primeiras reações da entidade à ação de remoção, a da Favela do Pasmado, a polícia posicionou-se de forma brutal, fazendo com que seus moradores abandonassem suas casas para depois incendiá-las.

Nessa nova relação de força, o movimento favelado tentou ensaiar alguma resistência, porém foi obrigado a recuar e a mudar a condução de suas reivindicações.

Em 1968 a FAFEG já refletia uma perda de seu potencial de organização, mesmo assim conseguiu organizar o II Congresso de Favelados, mantendo repulsa à remoção. No III Congresso, em 1972, encontrava-se muito mais fragilizada e não mais se opunha às ações da CHISAM, tanto que os debates no Congresso se concentraram em torno de detalhes como o cálculo da renda familiar para a realização do levantamento sócio-econômico. Em 1973, evidenciando uma mudança total de condução em suas ações, a FAFEG enviou três representantes à Conferência Mundial do Desarmamento Moral, na Suíça, onde levaram cartazes do Banco Nacional de Habitação, do Mobral, do Projeto Rondon, e outros, com a finalidade de apresentar um quadro verdadeiro da realidade brasileira²⁰.

A política de remoção e o controle do movimento favelado desencadeado por Lacerda e pelo golpe militar, após 64, conseguiram descaracterizar totalmente o pro-

¹⁸ Jornal O Globo, 05 de outubro de 1964, pag. 07.

¹⁹ Jornal do Brasil 11 de outubro de 1964, pag.14.

²⁰ Jornal Última Hora, 18 de julho de 1973.

cesso pelo qual vinha passando o movimento de favelas²¹. A estratégia de reivindicação de direitos que o movimento conseguiu desenvolver e oficializar, principalmente, no decorrer do seu Primeiro Congresso foi, aos poucos, sendo substituída pela relação clientelista²². O favelado e suas instituições passaram, então, a ficar subordinados à relação de favor para com os órgãos públicos, tanto quanto a políticos e políticas. Por outro lado, essa submissão pode ser entendida como a brecha pela qual a favela reconquista sua posição política na cidade.

À medida que a década de 70 foi-se estendendo e, paralelamente, o regime militar foi afrouxando, numa “Distensão lenta, gradual e segura”,²³ e o voto foi reiniciando sua caminhada em torno da oxigenação do sistema, começaram a surgir cisões internas na FAFERJ. Algumas lideranças expressavam o seu desejo de redirecionar politicamente a instituição como forma de reconquistar a autonomia do órgão diante da tutela do Estado.

No final da década de 70, o movimento favelado foi mais uma vez influenciado pela Igreja Católica. Dessa vez, pela Pastoral de Favelas da Arquidiocese. O método de trabalho da Pastoral associado à presença, em suas ações, de antigas lideranças comunitárias criou ambiência favorável à formação de grupos dispostos a disputar, novamente, a condução política da FAFERJ, reiniciando as reivindicações em torno da urbanização das favelas. Nesse sentido, as novas experiências de mutirão ajudaram bastante.

Na passagem da década de 70 para a de 80, algumas lideranças das organizações faveladas entraram num novo processo de reconstrução do movimento e, aos poucos, procuraram conquistar espaço na cidade. Porém surgiram novos elementos que passaram a agir junto às favelas e, com isso, a intervir e a bloquear o seu desencadeamento. Acreditamos que mais do que essa interferência, o movimento favelado vem sentindo o legado que a Ditadura lhe deixou - a não renovação de seus quadros políticos. Talvez, esse tenha sido o maior golpe praticado pelos militares ao movimento popular: a sua não renovação.

Este capítulo não estaria completo se nele não se fizesse presente a luta das favelas dos Guararapes e do Vidigal, que ocorreram em momentos e de formas diferentes mas que igualmente conseguiram inverter a situação de remoção para conquistar a fixação de seus moradores no território da favela.

Os Guararapes²⁴ existem enquanto área ocupada por população empobrecida desde 1930. Surgiram por permissão da própria proprietária, a Senhora Maria Elisa de

²¹ Por exemplo, o primeiro presidente da FAFEG, Etevaldo Guimarães, ao lançar-se candidato Estadual pela ARENA em sua campanha enfatiza: “Fazer oposição a quê, meus amigos? Ao plano nacional de habitação, pelo qual os trabalhadores estão comprando milhares de casas? Ao programa de participação nos lucros das empresas, que o governo nos deu de bandeja?” Revista VEJA – 16 de setembro de 1970.

²² Na relação clientelista se consolidaram as associações como representantes do poder público nas favelas. Na medida que essa relação nega a participação popular como caminho da conquista, ela abre espaço para que a briga pela interferência sobre as favelas se concretizem nas instâncias burocráticas.

²³ Lema do General Geisel.

²⁴ Localizados no final do bairro aristocrático do Cosme Velho, já chegando a Santa Teresa, lado esquerdo do Rio Carioca.

Oliveira Passos, que cobrava uma taxa de ocupação a cada morador. Com o tempo, a área foi inchando e passou a ser vista como mais uma favela da cidade.

A política de remoção para os Guararapes despontou em 1967, quando a equipe da CHISAM chegou a fazer um levantamento de cada residência, marcando a entrada principal com um triângulo amarelo. Diante da possível remoção, os moradores criaram um movimento coletivo de resistência e encaminharam a solução para a compra do terreno até então “invadido”, localizaram a antiga proprietária e iniciaram um processo de compra. A compra coletiva do terreno oficializou-se em torno da Associação dos Moradores dos Guararapes – AMOG, em 20 de julho de 1967. Com isso, a sede do mercado imobiliário não foi saciada com aquele pedaço de terra existente no final do Cosme Velho.

A compra não significou mudanças para a favela, pois continuou com a mesma organização espacial e política. O que mudou foi o espírito de luta da população, tornando-se muito mais aguerrida e havendo a inversão da relação – passando para proprietários.

A luta do Vidigal acontece em outro momento simbolizando, também, a resistência à remoção, porém por ter acontecido no final dos anos 70, ela ajudou a dar um fecho na tendência de desgaste pelo qual passava a política de remoção. A ameaça aconteceu em 1977. Imediatamente, a população começou a questioná-la e conseguiu apoio junto à recém-criada Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro, que assumiu o desafio e colocou à disposição dos favelados toda uma estrutura de advogados que, em pouco tempo, fez valer a posse da terra para os que nela moravam de fato. Mais tarde, com a visita do Papa ao Vidigal, a Igreja sela seu compromisso a favor da urbanização com os favelados.

Guararapes e Vidigal, assim como outras favelas no passado, marcaram em épocas diferentes a resistência dos empobrecidos de permanecerem nas áreas que mais lhes proporcionaram sobrevivência no meio urbano. O espaço não é locus de pura dominação. É, também, um campo de possíveis, de imprevistos, de virtualidade que rompem a hierarquias espacial....(LEFEBVRE, 1999)

Depois do ano de 1973, não só a política de erradicação de favelas estava em decadência. A própria economia do país, que chegou a elevar o produto interno bruto em 10%, começou a entrar em declínio.

Associada à crise econômica, veio a crise política, pois não havia como assegurar a continuidade das benesses. Grupos de empresários começaram a se descontentar com a política dos militares e a questionar a extrema concentração do regime. Os primeiros sinais da crise política evidenciam-se na esmagadora vitória do MDB, nas eleições de 74 e 76, frente à ARENA.

Apesar de abalado o governo militar ainda tinha fôlego para criar condições de se fortificar. A questão social passou, então, a ser usada como o novo engodo para aproximar a população da cúpula do poder. Anteriormente apostava-se na distribuição de renda, “depois que o bolo crescesse”, mas o bolo tinha crescido, anos atrás, e, ao contrário, a renda dos trabalhadores diminuía.

A mudança de estratégia implementada na área social pelo governo nacional, no meio urbano, coincidiu com o processo de transformação pelo qual vinha passando a questão social, principalmente, quanto à habitação, no plano internacional. Os organismos internacionais de financiamento não mais estavam interessados em financiar projeto habitacional do tipo tradicional (conjuntos) e encontravam-se muito mais sensíveis a projetos que buscassem a participação das comunidades na solução de seus problemas habitacionais nos grandes centros urbanos.

Processos intrínsecos à cidade²⁵, também, pesaram bastante para a consolidação de uma nova proposta de habitação em favelas na cidade do Rio de Janeiro.

O Governo Federal lançou, em 8 de junho de 1979, o Programa PROMORAR (Programa de Erradicação de Favelas), simbolizando a nova presença de Brasília na problemática habitacional do país, porém, dessa vez propondo a

“preservação do acervo popular local, dando prioridade ao saneamento básico, erradicação das palafitas e transferências de títulos de propriedades aos moradores “ (SILVA, 1984:69).

Selecionou-se a área da favela da Maré, como é conhecida hoje, por conter um aglomerado de favelas, por atender ao objetivo claro do governo - articular as bases populares através de medidas de caráter social que tivessem impacto nesses setores da população, e por já existir um histórico de projeto para a região formulado pelo primeiro Governo Estadual de Chagas Freitas.

O projeto trazia elementos suficientes para colocar a população local numa posição de desconfiança, pois no passado bem próximo iniciativas semelhantes acarretaram remoções. Este fato levou o conjunto de Associações de Moradores a criar então a CODEFAM - Comissão de Defesa das Favelas da Maré, para intermediar as conversações junto ao Programa. Desta maneira, além do ato político, conseguiu-se a inclusão e a urbanização das áreas alagadas onde se localizam as palafitas da Maré, a garantia da participação das famílias com faixa de renda abaixo de 3 salários mínimos e a atuação dos moradores no escalonamento das prioridades dos projetos a serem implementados.

Apesar do PROMORAR ter sido um projeto eminentemente eleitoreiro, a sua “moldura institucional estava a indicar é que a polarização entre remoção e urbanização deixava de presidir o debate em torno das favelas” (BURGOS, 1998:40).

Dois meses depois do lançamento do PROMORAR, o Governo Municipal criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) na Prefeitura do Rio, como forma de se impor diante do novo limite da questão social.

No sentido de conquistar um espaço de atuação e acima de tudo assumir a posição de gerenciadora da política para as favelas no município, no seu primeiro ano de

²⁵ A fusão do Estado da Guanabara com o Rio de Janeiro; a reorientação pelo qual passava o mercado imobiliário uma vez que o mercado de habitação de luxo destinado às classes média-alta e média-média se encontrava em processo de estagnação; a revalorização do voto favelado; a crescente favelização da cidade; e, a busca de revitalização econômica da cidade.

vigência a SMDS propôs a construção de uma coordenação única entre as diversas instituições que desenvolviam trabalhos nas favelas da cidade, (3 órgãos municipais, 6 órgãos Estaduais e 3 Federais), proposta imediatamente rechaçado pelos demais.

Limitada por falta de verbas e espaço político nesse primeiro ano a SMDS encaminhou trabalhos no sentido de gerar situações favoráveis para que, de fato, a idéia de urbanização se tornasse real e irreversível dentro de outros órgãos municipais. A luta permanente naquele momento era contra a antiga-recente idéia: remoção.

Através de pequenos convênios a SMDS foi tendo, neste início de atuação, possibilidades de inserção junto às favelas e adquirindo, como ocorreu com o convênio do UNICEF, experiência de trabalho comunitário com a participação do poder público em regime de mutirão.

Inicialmente, o método mutirão foi bastante questionado. Uns achavam que a prática mutirão agia muito pontualmente e outros a defendiam, especialmente os técnicos da SMDS, usando o seguinte argumento: num universo carente de tudo, qualquer contribuição tanto ajuda, como estimula o surgimento de um ambiente de construções que propicia outras realizações.

Com a eleição de Brizola, em 1982, a SMDS passou a receber uma quantia maior de investimento se comparada aos anos anteriores, o que fez implementar ainda mais a estrutura da atuação em mutirão. Em 1985 a prática do mutirão era considerada a espinha dorsal da Secretaria, chegando a atender 76 obras, das quais 59 em novas áreas.

Apesar da ampliação das verbas e a ênfase dada à questão pelos governos, o montante de recursos alocados na SMDS eram insuficientes para solucionar os problemas das favelas. Em 1983, por exemplo, a SMDS dispunha de um orçamento de 0,7% do total da verba da Prefeitura, o que era bastante limitado, considerando as necessidades das quase 400 favelas da cidade. O argumento da FAFERJ a esse respeito ilustra bem essa situação e ajuda a compreender a forma desigual da distribuição da verba pública:

“Sempre que encaminhamos nossas reivindicações ao poder público, ouvimos a mesma resposta: ‘Não existe verba.’ Mas basta olhar a cidade para ver que essa resposta não é verdadeira. A estrada Lagoa-Barra, o Parque Esportivo da Lagoa, a via paralela de Laranjeiras, a obra impressionante de infra-estrutura da Barra da Tijuca são provas claras de que as verbas existem. O que não existe é interesse do poder público em aplicar essas verbas nas favelas e demais bairros populares” (FAFERJ, 1980)²⁶.

Mesmo na distribuição das obras pelo Mutirão, observa-se que existiu uma condução no sentido de se privilegiar em sua maioria as favelas mais conhecidas e mais visíveis da cidade. Não é à toa que a Secretaria de Desenvolvimento Social passou a ser chamada de “*Prefeitura para favelas*”.

²⁶ Manifesto dos Favelados às Autoridades e ao Povo Brasileiro, 1980.

Na maior parte de sua existência, a SMDS não teve recursos suficientes para seus projetos, não recebeu o apoio político necessário ao desenvolvimento de seus trabalhos e nem sofreu pressão produtiva por parte do movimento favelado por maior qualidade e planejamento de suas ações. Contudo, construiu um saber de atuação em favelas, principalmente, através do Projeto Mutirão, que permitiu, nos anos 90, mais uma vez a intervenção do Poder Público no território favelado.

Após 1982, o Governo Brizola, buscando ser coerente com seu Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, 1984/1987, empenhou-se na execução de alguns programas, entre eles o “Cada Família, um Lote” desenvolvido na Secretaria Estadual de Trabalho e Habitação, que pretendia legalizar e regularizar os lotes até então ocupados por favelas e conjuntos habitacionais.

Indo além do “Cada família, um lote”, o Governador desencadeou uma luta por quebra de rigidez dos órgãos que tradicionalmente se negavam a atuar em áreas faveladas. Na CEDAE criou-se o Programa de Favelas PROFACE, e implementou-se o Programa de Urbanização integrada do Pavão-Pavãozinho-Cantagalo, que Celso Bredariol descreveu como: “*Pavão-Pavãozinho*”.

Próximo ao final da década de oitenta, a questão da urbanização das favelas, seguiu outro viés, a partir do momento em que a Secretaria de Desenvolvimento Social provou a sua viabilização, tornando público o custo total da investida para o Município. A equipe técnica da Secretaria achava que a proposta reforçaria as solicitações da sociedade civil e, em especial, do movimento favelado na sua defesa por um plano capaz de melhorar a qualidade de vida nas favelas. A Presidenta da Associação dos Moradores da Cruzada São Sebastião, Vera Márcia, durante o seminário “favelas, problemas e soluções”, IBAM, agosto de 88, expôs claramente esse pensamento:

“Estou muito contente de ver o interesse em resolver nossa situação. Nós construímos e mantemos esta cidade funcionando, sabemos como fazer a coisa andar. É só nos dar dinheiro e as instruções que nós urbanizamos. Eu senti firmeza nesse seminário e, se as coisas não saírem do papel, o movimento popular vai poder voltar aqui na Prefeitura e cobrar o prometido e não realizado”²⁷.

Foi um passo político da maior importância contra as remoções que ainda rondavam como fantasmas.

O Projeto Mutirão foi o principal instrumento da proposta, pois, apesar da forma como vinha agindo, pulverizadamente, estava consolidado. O seu potencial podia ser explicitado pelo volume e qualidade de suas obras, por exemplo, nas favelas onde executou obras. Os estragos resultantes da enchente de 88 foram bem menores se comparados às demais áreas da cidade²⁸.

²⁷ MUTIRÃO DA GENTE, Boletim Interno da SMDS, Ano 1, nº 4, setembro de 88, pag 3.

²⁸ Em agosto de 88, havia sob sua responsabilidade 271 obras em 127 favelas COELHO (1989:54).

A partir de então cada obra realizada pelo mutirão, em qualquer que fosse a favela, estaria vinculada a um planejamento para a comunidade e para sua conseqüente integração na cidade. Ou seja, o Projeto deixou de ter uma visão etnocêntrica (COELHO, 1989:59) e passou a propor uma visão mais global e integrada de urbanização.

Em 1988 escolheram-se as 7 primeiras favelas que seriam atendidas pela nova concepção, porém atentando para que a integração fosse processada de maneira lenta e sem alvoroço, buscando sempre evitar os inconvenientes da rápida valorização imobiliária que, no passado, acarretaram uma “remoção branca” dos moradores de Brás de Pina.

A SMDS elevou para um outro tom a questão da urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro, mas não foi assumida enquanto política da cidade, o que não impediu que se tornasse um marco para o novo momento de intervenção no espaço favelado.

No final da década de 80, a sociedade brasileira encontrava-se em pleno movimento de redemocratização. A Constituição foi promulgada, os Sindicatos voltaram à atuação normal e outros movimentos populares ressurgiram e se fizeram presentes, porém o movimento específico dos favelados não conseguiu dar o salto necessário para acompanhar o novo período. Isso foi objeto de grandes preocupações, pois as suas antigas reivindicações, entre elas a urbanização total do espaço-favela, encontrava-se num estágio de definição que carecia muito de sua presença. Uma vez colocada essa temática, somos forçados a abrir uma discussão a respeito das variáveis que provocaram o atrofiamento do movimento favelado na cidade.

Com muita dificuldade, o movimento favelado foi-se formando, ora sendo tutelado pelos mais diversos interesses, ora conseguindo impor suas reivindicações. Nas décadas de 50, 60 e 70, algumas favelas puderam garantir seu espaço de moradia, indo contra as ações de remoção, à custa de manifestações, acampamentos, ou mesmo, tornando-se proprietários do terreno até então “invadido”²⁹. Os primeiros registros de resistências coletivas ocorreram em 1954, com o surgimento da Associação dos Trabalhadores Favelados e, em 1963, com a FAFEG. Em toda essa trajetória, o movimento expressou e propôs, através de congressos, manifestos, cartas abertas e outros instrumentos, soluções para o chamado problema favela. Porém, as alternativas apontadas nunca chegaram a ser atendidas plenamente pela simples razão da sociedade estar interessada em diversos outros interesses que não os da favela.

A construção desse movimento de autodefesa se deu num contexto que envolveu vários fatores, porém podemos destacar que a sua consolidação em torno das Associações só se tornou possível porque as associações de moradores dominavam plenamente³⁰ todo o território da favela. Em fins da década de 80, esse domínio foi-se

²⁹ Por exemplo, o caso da Favela dos Guararapes no Bairro do Cosme Velho, Zona Sul. Ver melhor sobre o assunto em Revista FATOS E FOTOS, fevereiro de 1966, número 262 ou em Bohadana, Estrela, A CIDADE É NOSSA, Codecri.

³⁰ Por mais que essas organizações pudessem representar os interesses do Governo, da Igreja ou do Político, não havia internamente outras agremiações que disputassem o domínio do espaço.

quebrando, à medida que surgiram outros elementos de interferência, como, por exemplo, o tráfico de drogas.

Esse novo poder “paralelo” cresceu muito pela mudança ocorrida na oferta da maconha pela cocaína. Esta gerou maior volume de dinheiro, atraiu mais pessoas e alterou o tipo e a quantidade de armamento usado na defesa do comércio ilegal³¹.

A expansão dessa interferência fez com que as leis comuns que controlavam a sociedade, inclusive, as favelas entrassem num processo de rompimento. Como relata o artigo do Jornal Folha de São Paulo de 19 de agosto de 1995, a *‘Macrocriminalidade’ cresce com a globalização econômica*:

“Os traficantes conseguem estabelecer verdadeiros territórios livres, como certas zonas da periferia carioca. Nesses casos, o Estado é questionado em sua própria essência: a territorialidade. A divisão político-administrativo é substituída por zonas de influências, divididas segundo o interesse dos traficantes e onde nem as leis nem a moeda nacional têm vigência. O Estado não só vê sua autoridade questionada, mas perde inclusive o controle da economia” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1995).

Não podemos responsabilizar integralmente o comércio de drogas pela desarticulação do movimento de favelas na cidade do Rio de Janeiro. Vários outros fatores têm tanta ou mais responsabilidade sobre o processo. Entre os quais citamos:

- como fator geral, o histórico e determinante medo da elite em perder sua hegemonia para uma possível revolta dos empobrecidos. Uma vez criado o medo, criaram-se as estratégias de controle que, no fundo, cercearam os empobrecidos de sua função ativa de pensar, decidir e construir, também, a sociedade;
- a castração que o movimento favelado sofreu, nos anos 60, quando havia conseguido construir um mínimo de estrutura, que poderia desembocar em seu maior envolvimento no pensar e construir a sociedade;
- atrelamento da favela, através de “cabos eleitorais”, a políticos que procuram o voto “fácil” como meio de eleger-se. Com o surgimento da Secretaria de Desenvolvimento Social, essa relação foi reforçada pela cooptação de lideranças comunitárias para servirem como “funcionários públicos”. Muitos estudos vêm culpabilizando o Brizolismo por essa tendência;
- a conjuntura nacional de poucas perspectivas de melhoria sócio-econômica que vem contribuindo para a desmobilização da população. Cada qual tem que correr, a cada dia, mais atrás de seu sustento o que acaba inviabilizando as práticas coletivas;
- a relação própria da comunidade, o perfil de suas lideranças, o uso clientelista do seu poder de comando local;
- por fim, podemos responsabilizar, também, o tráfico de drogas, com grupos que se organizam de forma paralela às leis da cidade e que vêm impondo-se à força no

³¹ Não estamos negando todas as outras variáveis que têm implicação direta com a questão.

território da favela, contribuindo com isso, ainda mais para a desarticulação do movimento reivindicatório do favelado, após a fase de redemocratização do país.

Por mais que estejamos colocando o foco³² nas favelas, é sabido que o tráfico de drogas tem ações muito além desses limites, agindo sobre todo o território da cidade e influenciando em suas instituições. Esse contexto veio crescendo de tal forma que já no final da década de 80 era possível perceber que a cidade do Rio de Janeiro estava numa trajetória que a levaria a um impasse. Essa situação vem impondo à sociedade que as possíveis soluções para a chamada “problemática” favela têm que necessariamente passar por discussões e estratégias que envolvam toda a cidade, em toda a sua dimensão. É impossível discutir favela, como foi feito no passado, de forma separada da unidade urbana.

Com referência ao atrelamento político partidário do movimento favelado, podemos citar que, durante a década 80, havia grupos de lideranças insatisfeitas e que procuravam estruturar-se para fazer frente a tal situação. Esses ainda tinham muito a ver com os ideais do grupo que ficou conhecido como Chapa 2 de oposição à FAFERJ Chaguista (PP e MDB). Em Santa Teresa, parte desse grupo formulou a união de favelas locais, denominada Coligação de favelas de Santa Teresa, procurando discutir uma política para o conjunto das favelas locais. A maior realização desses grupos ficou por conta do assumir a direção da Região Administrativa local. No Rio Comprido, foi estruturada a União das Comunidades Faveladas do Rio Comprido que não chegou além das articulações iniciais. Substancialmente, esses movimentos não conseguiram ultrapassar os primeiros obstáculos o que impediu que avançassem no sentido de influir no contexto maior das favelas. O que percebemos, hoje, (1999), na prática, é um movimento favelado esfacelado, a existência de duas Federações a antiga FAFERJ e a atual FAF-RIO³³. O movimento favelado se desfez e a cidade perdeu com isso grandes parceiros que poderiam estar, nesse momento de grande aflição, discutindo a cidade e contribuindo com seu saber formado a partir das reflexões formuladas dentro nas favelas.

Favela-Bairro projeto global de urbanização pelo Estado

Passou a década de 80 e a esperada política geral de urbanização não se concretizou. A perspectiva para os anos 90 apontava para a continuidade da tutela iniciada via projeto mutirão. Continuará a construção de uma escadaria aqui, uns metros de

³² É bom esclarecermos que, por estarmos colocando o foco nas favelas, isso não quer dizer que seja a favela o espaço gerador da violência. A questão do tráfico de drogas e de armas é uma problemática das mais sérias que se avolumou em todo o planeta durante a década de 80.

³³ Federação das Associações de Favela da Cidade do Rio de Janeiro.

esgoto ali, um muro de arrimo, uma creche, ou até mesmo um posto médico. Tudo dependendo da relação que a comunidade tivesse com o Secretário de Desenvolvimento Social ou com um político influente. Havia grande chance disso tudo tornar-se “verdade” se não tivesse surgido no país e na cidade um outro conjunto de variáveis que, ao se conjugarem, criaram a necessidade da estruturação de um amplo programa de urbanização para as favelas.

Entre eles o aumento da violência³⁴ na cidade foi uma das variáveis que mais influenciou. O seu peso decorre da existência do histórico de medo da elite em relação às camadas de trabalhadores empobrecidos e negros; a questão dos empobrecidos que, hoje, para o Rio de Janeiro, tornou-se fundamental. A retomada de seu crescimento e a possibilidade de participação efetiva na economia mais mundializada, onde a relação local/global tem sido extremamente privilegiada, passam também pela capacidade da cidade responder claramente às questões da sua população empobrecida. Não cabe mais, como foi feito no passado, buscar crescimento contornando a miséria, fingindo não ser necessário “atacá-la”. Até porque hoje a realidade tem sido muito mais “cruel”, pois a dinâmica de exclusão tem afetado uma grande quantidade de pessoas. Outro fator é o desdobramento, com a constituinte de 1988, da antiga “questão urbana”, que começou a entrar na pauta política nacional a partir das mobilizações pelas “Reformas de Base” no país do início do anos 60. Com o golpe militar de 64 a questão só retornou com a abertura, no final da década de 1970, e com mais intensidade durante a mobilização popular pelas Eleições Diretas e no processo da Constituinte de 1984, com expressiva participação popular. Surgiram assim as propostas aprovadas pelos artigos 182 e 183, que formam o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988.

Com a contribuição do movimento popular pela Reforma Urbana, a Constituição de 1988 inovou em matéria de política urbana ao estabelecer que todas as cidades com mais de vinte mil habitantes devem aprovar Planos Diretores que sejam a expressão da vontade popular, como instrumento básico da política urbana, que garanta o pleno atendimento das funções sociais da cidade. A definição do conceito de “função social da cidade”, todavia, ficou dependente de explicitação através de norma complementar, o que veio ocorrer com a Lei³⁵ 10.257/01, que promulgou o Estatuto da Cidade.

³⁴ Para não haver dúvida do que se fala, usaremos a mesma expressão do Professor Jorge da Silva registrada em seu livro ‘Violência e racismo no Rio de Janeiro’, pag. 41. “...o que mais vai importar é a violência do dia-a-dia, concreta, física. Da agressão, da facada, do assassinato do fulano ali da rua, filho da dona sicrana. Do assalto à mão armada de que fui vítima. Do medo de andar no ônibus X ou de parar meu carro no sinal luminoso. Do seqüestro do filho do meu amigo, em cujo bando de seqüestradores estava o filho de dona fulana, ligada à família há anos”.

³⁵ Lei promulgada em 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade que instituiu entre outros instrumentos o Usucapião especial (a usucapião especial de imóvel urbano constitui dispositivo auto-aplicável da Constituição). O Estatuto da Cidade, contudo, amplia a possibilidade de iniciativa para a usucapião coletiva, o que pode facilitar a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização, como as favelas.

O Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, aprovado pela Lei complementar nº 16, de 04 de junho de 1992, incorporou vários textos dos projetos de lei para o Estatuto da Cidade, além de inovar na inclusão de outros instrumentos e procedimentos que permitem um avanço significativo no caminho para a construção de uma Reforma Urbana que atenda aos interesses da maioria da população. Em termo de política de habitação, o seu artigo 138 estabeleceu que o mesmo

“visa a assegurar o direito social de moradia e reduzir o déficit habitacional, pela realização dos seguintes objetivos: utilização racional do espaço através do controle institucional do solo urbano; realocização prioritária das populações assentadas em áreas de risco; urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos de baixa renda; implantação de lotes urbanizados e de moradias populares;” (CARVALHO, 1998:36).

O Plano Diretor, assim formulado, tornou-se um elemento, a mais, capaz de gerar condições, para que a cidade começasse a pensar com mais afinco em um novo programa de intervenção no espaço favelado.

O Favela-Bairro surgiu neste emaranhado de relações citado acima. Em 1993, sob a administração do Prefeito Cesar Maia, foi instituído o GEAP - Grupo Executivo de Assentamentos Populares, com a função de definir a base da política social e urbanística da Prefeitura. Paralelo ao trabalho deste Grupo o Prefeito começou a tomar outras medidas, dentre as quais: negociação junto ao BID, visando a uma linha de financiamento; criação de uma Secretaria Extraordinária de Habitação e instituição do Programa de Urbanização e Assentamentos Populares, conhecidos pela sigla PUAP, que, após, passou a ser conhecido pela sigla PROAP-RJ, Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio e Janeiro.

Em 1994 a Secretaria Extraordinária de Habitação iniciou uma programação visando dar concretude às propostas do PROAP-RJ. O BID, por sua vez, respondeu afirmativamente à solicitação da Prefeitura, só que destinando a maior parte de seus recursos a um dos programas sugeridos pelo GEAP - o Programa Favela-Bairro.

Esses acontecimentos aceleraram a proposta de se urbanizarem as favelas. Para tal, procurou-se ver a urbanização como um processo de implantação de infra-estrutura básica e de serviços públicos nas áreas faveladas, bem como regularização da situação fundiária de cada morador.

A princípio, o programa voltou-se para as favelas definidas como de porte médio; que contêm entre 500 a 2.500 domicílios. Nessa faixa (excluindo favelas que fazem parte dos complexos da Maré e Alemão), estão 100 favelas com um total de 410.781 moradores, ocupando 100.853 domicílios (IBGE-1991), correspondendo a 43% do total de domicílios em favelas na Cidade.

Os investimentos do BID se concentraram nas ações voltadas para as obras nas favelas, fazendo com que a Prefeitura distribuisse seus recursos de maneira a suprir e a complementar as outras atividades previstas pelo programa.

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS PARA O FAVELA-BAIRRO POR FONTE FINANCIADORA (%)		
Natureza	% BID	% PCRJ
Engenharia e Administração	0	18,33
Favelas	88,89	26,67
Loteamentos Irregulares	10,11	24,83
Aquisição e desapropriação de imóveis; regularização fundiária; monitoramento, educação sanitária e desenvolvimento institucional	0	7,5
Despesas Financeiras	1	22,67
Total	100	100

Considerando o investimento total de 300 milhões de dólares, dos quais 60% oriundos do BID e 40% da Prefeitura e sua distribuição pelas ações do Programa, percebe-se que os recursos para o item 'regularização fundiária' não contemplaram nem de perto a ênfase que houve em torno da sua divulgação.

Apesar da ênfase dada ao critério técnico para a seleção das favelas a serem beneficiadas pelas obras, entende-se, através da fala do Presidente da Associação dos Guararapes, que existiram as tradicionais disputas por trás das escolhas:

“Foi uma luta colocar o Guararapes entre as primeiras favelas, você sabe que isso tudo é política. Depois de várias reuniões com Secretários, Prefeitos tivemos num encontro na UERJ, em 1994, discutindo quais as favelas que chegariam à primeira fase e quais os critérios de seleção. Muitas favelas por não ter uma vivência política achavam que a decisão seria dada ao nível da carência, mas coitados as mais necessitadas ficaram para etapas finais,a disputa acirrou os ânimos dos grupos que queriam resolver a disputa a tapa”³⁶.

De forma geral, o Favela-Bairro propõe a integração social das favelas à cidade, através de benfeitorias físicas, entendendo que levando melhorias urbanísticas às áreas faveladas, consegue-se a integração social dessas ao espaço formal da cidade. Para manutenção das benfeitorias criadas foi implantada a figura do POUISO - Posto de Orientação Urbanística e Social. Sua função básica é preservar, definir, caracterizar o espaço público e o privado em cada comunidade e assegurar a presença dos serviços públicos nas mesmas. É uma ação eminentemente educativa para a fixação da nova ordem espacial que se estabeleceu. E, também, garante, mais tarde, a cobrança das taxas públicas.

³⁶ Entrevista com o Presidente da Associação de Moradores dos Guararapes, 1999.

Saindo um pouco da apresentação estrutural do programa, iniciaremos uma discussão a respeito de sua especificidade.

O Favela-Bairro tende a uma estrutura de grande escala, podendo ser colocado como a antítese do Programa de Remoção de Favelas encabeçado pela CHISAM nos anos 60 e 70. É o primeiro Programa que parece querer dar conta do processo de urbanização da maioria das favelas. As tentativas anteriores caracterizaram-se por serem experiências de pequeno porte.

A sua capacidade de absorção de conhecimento acumulado de outros projetos de urbanização³⁷, principalmente do Projeto Mutirão, e até mesmo dos objetivos e diretrizes de suas ações, pode ser reconhecida como a primeira especificidade que distingue o Programa Favela-Bairro dos demais programas, projetos para o universo favelado.

Uma outra especificidade diz respeito à característica ampla de seu processo de terceirização, seja para contratação dos escritórios de arquiteturas, gerências por licitação (uma empresa de supervisão foi contratada para fiscalização técnica dos projetos implantados), e gerenciamento financeiro para acompanhar, monitorar o curso do dinheiro e os custos financeiros. Argumentava-se que a opção pela terceirização fazia-se necessário, pois era a forma de complementar um Programa que tinha bem definidas suas diretrizes e objetivos e de contar com um trabalho de campo bastante intenso.

Na prática o processo de terceirização acarretou superposição de papéis, conflitos com agentes terceirizados, ambigüidade de procedimentos gerenciais e descon-trole sobre as ações desses agentes. Resultando em dilatamento de prazos de obras, aumento dos custos iniciais dos projetos e obras e comprometimento da qualidade dos produtos.

Há outras implicações em torno do Programa tão relevantes quanto as suas especificidades. Por exemplo, a questão da transformação do mercado imobiliário nas favelas.

De forma geral, o tratamento dado diferencialmente pelo Poder Público a algumas áreas da cidade transfere para os moradores dessas, através de seus bens, uma boa parcela de recursos. Agindo assim, o Estado deixa de atender igualmente a todos, beneficia um pequeno grupo e socializa os custos pelo tratamento diferenciado naquelas áreas entre todos os moradores da cidade.

O Favela-Bairro pode ser entendido como tentativa de se privilegiar também as áreas empobrecidas da cidade que ficaram anos só custeando os investimentos realizados em outros espaços. Porém, apesar de trazer benefícios imediatos no seu processo geral produzem um custo considerável ao favelado.

³⁷ Entre as mais expressivas destacam-se: a Favela de Brás de Pina, através da CODESCO, entre 1968 a 1969; o Pavão-Pavãozinho e Cantagalo com o primeiro governo Brizola; a Favela da Maré, pelo Governo Federal; em menor divulgação, a experiência do Morro dos Cabritos em Copacabana, a da Favela dos Guararapes no Cosme Velho; e as intervenções do Projeto Mutirão pela SMDS.

O Favela-Bairro, ao modificar a estrutura espacial das favelas, faz com que imediatamente o mercado imobiliário local reflita, através da alteração de seus preços, essas transformações. Exemplos mais marcantes, podem ser observados nas favelas Parque Royal³⁸ e Fernão Cardim, que tiveram a área das palafitas como a mais degradada; a do Parque Royal foi totalmente transformada³⁹, passando ao “status” de área mais nobre. Essas modificações espaciais vêm influenciando no comportamento dos moradores que começam a levar em consideração esses dados para tomada de decisões.

Por exemplo, o mercado de aluguéis que não era expressivo em algumas favelas passou a ser explorado. Vejamos dados abaixo:

MERCADO DE ALUGUÉIS EM FAVELAS DA 1ª FASE DO FAVELA BAIRRO

P. Royal	L. Func.	F. Cardim	D. Cast	C. Job	M. União	M. da Fé	Serrinha
7,4%	2,9%	8,5%	1,9%	1,9%	2,9%	1,0%	5,7%

Fonte: ‘Resultado da Pesq. de Domicílio de julho de 98, Secretária do Trabalho da PMRJ e outros’.

Mesmo o mercado de vendas de imóveis começou a se alterar. Para verificarmos essas mudanças, buscou-se informações a respeito do volume de pessoas que começaram a morar nas favelas e que passaram pelas transformações da 1ª fase do Programa⁴⁰.

PERCENTUAL DE NOVOS MORADORES APÓS AS OBRAS DO FAVELA-BAIRRO

P. Royal	L. Func.	F. Cardim	D. Cast	C. Job	M. União	M. da Fé	Serrinha	Grotão	M.Machado
15,5%	12,90%	9,0%	12,5%	14,40%	9,2%	8,80%	-	13%	7,90%

Fonte: idem

Entre as taxas acima, as das Favelas Parque Royal, Caminho do Job e Grotão destacam-se não só por sua magnitude, mas também pelo curto período a que se referem: início das obras e período da coleta dos dados (ver tabela adiante).

³⁸ Quem não conheceu as duas favelas, ante da obra, pode perceber a diferença pelo livro editado pela Prefeitura e IPLANRIO, 3ª edição “Favela Bairro”, pag. 17, 18, 23 e 25

³⁹ O Programa Favela Bairro, ao modificar as estruturas espaciais das favelas, vem incorporando às mesmas valores e simbologias da cidade formal e essa importação vem influenciando, também, na alteração dos preços imobiliários e fundiários, locais. A ciclo-via, por exemplo, no Parque Royal alterou completamente a estrutura da área mais degradada da favela e a transformou na área mais nobre.

⁴⁰ Parte desses dados foi conseguido através do ‘Resultado da Pesquisa de Domicílio de julho de 98’, realizado pela Secretária Especial do Trabalho da Prefeitura do Rio de Janeiro.

PERÍODO DE INÍCIO DAS OBRAS E A COLETA DOS DADOS

Comunidade	Início das obras	Coleta dos dados	Intervalo de Tempo
Parque Royal	17.11.95	01.98	2 anos e 2 meses
Caminho do Job	28.06.96	04.98	1 ano e 10 meses
Grotão	-	-	-

A tendência de homogeneizar o espaço favela dando maior ênfase ao aspecto urbanístico tem sido questionada e debatida em encontros. Mesmo assim parece haver um consenso de que o Programa é um processo em construção e importantíssimo para o Rio de Janeiro, tanto que a Câmara de Vereadores da Cidade se mobilizou, em julho de 1999, para convencer o Presidente da República a interceder junto ao Ministério de Orçamento e Gestão, para que fosse concedido o aval necessário à assinatura de um novo contrato de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a segunda etapa do Programa.

“O Favela-Bairro é um programa que tem de estar acima dos partidos. Vamos encaminhar essa moção ao Presidente, com cópias para o Prefeito Luiz Paulo Conde e os Ministros Pedro Parente, do Orçamento, e Pedro Malan, da Fazenda”⁴¹

Conclusão

Área de favelas como são conhecidas no Rio de Janeiro existem em muitas regiões do mundo. Poucas são as favelas européias; inúmeras existem na África, na Ásia e na América Latina. A existência destes bairros de habitação precária está ligada, basicamente, a dois fenômenos: a extrema concentração de renda e a ausência dos direitos de cidadania. A má distribuição da renda impede que parte da população obtenha no mercado os recursos necessários à aquisição de sua moradia. A não inclusão do direito à moradia no estatuto da cidadania efetivamente praticado na sociedade desobriga o poder público de fornecer aquilo que o mercado nega.

Este é o caso do Rio de Janeiro, onde a desigualdade econômica e a atuação do poder público vem gerando um processo contínuo de segregação de uma parte da população de boas condições de moradia.

Não poderia ser ao contrário, pois vivemos num regime que se calca na acumulação do capital privado como meio de se alcançar o desenvolvimento da cidade. Ele está inserido num jogo de embates políticos e de interesses, principalmente, o econômico. O que vem ocorrendo, desde a década de 80, tem sido um processo bem sofisticado que conduz à exclusão dos empobrecidos das áreas nobres da cidade

⁴¹ Jornal O Globo, 15 de Julho de 1999, pag. 18.

como meio de, como sempre, resolver questões de interesse exclusivo da elite com conivência do poder público, deixando de fora as questões básicas da população trabalhadora. Esse procedimento cria e potencializa, cada dia mais, a problemática da moradia popular na cidade do Rio de Janeiro.

Entendendo que a problemática da moradia popular da cidade é muito mais ampla do que uma simples questão urbana e percebendo que somente as ações públicas de urbanização de favelas, como o Favela-Bairro, não serão capazes de dar fim à questão, o estudo nos leva a deduzir que enquanto a sociedade brasileira não assumir a resolução das questões sociais do país, especialmente o problema da distribuição de renda, ela não encontrará saída para os conflitos da moradia nos grandes centros urbanos.

Atualmente, pode-se assumir que a cidade encontra-se encurralada. A questão dos empobrecidos não pode ser mais vista como limitada à favela: é de toda a sociedade. A solução de moradia para o conjunto de trabalhadores tem que ser entendida e formulada como uma questão que ultrapasse o conflito urbano. É preciso conectar a solução da habitação dos favelados à questão social e ao bem estar social.

Enfim, para que se possa buscar saídas para esse encurralamento, precisa-se ousar gerar soluções diferentes daquelas que vêm sendo propostas. Em relação à última estratégia do século, em termos de produção de soluções para as habitações em favelas na cidade, gostaríamos de deixar dois questionamentos: como a população favelada que vem vivendo sem salários dignos e sem empregos, sem condições mínimas de saúde e sem direito a um lugar na sociedade poderá arcar com os custos de um processo de urbanização? Se essa população não conseguir meios para pagar tais custos, terá que abrir mão de seus locais de moradias e deslocar-se, talvez, para os Municípios, para o Estado ou o país mais próximo. E a integração proposta, do programa, tende a estabelecer um processo cuja força motriz é externa à favela, ao mesmo tempo em que busca integração física e espacial das favelas e os seus respectivos entornos/bairros. Até que ponto esta ação física integradora, apresentada sob diversas formas de intervenção nos projetos propostos, poderá derrubar as barreiras socio-econômicas historicamente estabelecidas?

O estudo buscou trazer essa discussão, já que não podemos mais aceitar soluções que não encarem de frente a problemática maior da sociedade nacional. Precisamos dar fim às questões sociais que rondam a nossa sociedade há 500 anos.

Durante todo o tempo de elaboração da pesquisa, algumas questões foram surgindo muito relacionadas ao porquê da elite não assumir uma resposta franca à questão social do país. Talvez, uma das respostas se encontrasse no campo de sua incapacidade de propor ou criar um projeto para contemplar os problemas sociais de âmbito nacional. Ela sempre ficou a reboque de soluções que vinculassem a projeção do país muito mais para o exterior do que para criação de um bem estar social de sua população.

De concreto, a grande parte dos melhoramentos que têm chegado às favelas, se deve, especialmente, àqueles que desde o início do século subiram os morros e cria-

ram uma situação de sobrevivência com sua própria capacidade de tirar proveito das mais esdrúxulas situações. Apesar da segregação social, os empobrecidos têm produzido uma trajetória que aponta para melhorias materiais e mudanças de sua participação no meio urbano. A habilidade dos favelados em tirar proveito aprimora-se à medida que a elite acostumada com os serviços prestados pelos empobrecidos mesmo com sua postura de “sinhozinho” e “sinhazinha”, transforma-se em dependente dos serviços oferecidos por aqueles que moram nas favelas e dos quais ela quer não só se afastar, como também, contraditoriamente, controlar:

“Aqui temos de tudo, desde fabricante de tarrafas a borracheiro. Na hora do serviço, todos vêm atrás da gente. Aqui fica cheio de madame procurando empregada”⁴².

A EXCLUSÃO PELA URBANIZAÇÃO: FAVELA-GOVERNO E CONFLITO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Resumo: Trata-se das favelas cariocas e sua interação com a Cidade do Rio de Janeiro abordando o fenômeno da exclusão, a partir da moradia, que vêm se delineando ao longo da segunda metade da década de 70 e na década de 80 e se concretizando nos anos 90 com o Programa de urbanização Favela-Bairro. Sinaliza-se para a sutileza deste processo de exclusão e procura-se destacar que a tomada decisão para a moradia do conjunto dos trabalhadores tem que ser entendida e formulada como uma questão que ultrapasse o conflito urbano. sendo portanto necessário que se busque uma solução conectada com a questão social e o bem-estar social.

Palavras-chave: Urbanização, Favela, Exclusão

EXCLUSION BY URBANIZATION: FAVELA-GOVERNMENT AND CONFLICT IN RIO DE JANEIRO CITY.

Abstract: This is a study about favelas cariocas and its interaction with the City of Rio de Janeiro, dealing with exclusion phenomenon referencing to dwelling that is happening from the second middle of 70 decade and all 80 decade, finalizing on years 90 with Favela-Bairro Program. We signalize to the subtlety of this exclusion process and we want to emphasize that decision about residence of a lot of workers may be understood and formulated as a question surpassing urban conflicts. It is necessary to find a solution related with social questions and social welfare.

Key words: Urbanization; Favela; Exclusion.

Bibliografia

- ABREU, Maurício de Almeida. 1978. *Políticas públicas, estrutura urbana e distribuição de população de baixa renda na área metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Convênio IDRC/CNPU/ IBAM. (mimeo)
- _____. 1984. *Da habitação ao habitat: uma interpretação geográfica da evolução da questão da habitação popular no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FCRB.
- _____. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

⁴² Afirmação do Senhor Luiz Pedro Solvério, presidente da Associação de Moradores da favela de Marapendi na Avenida das Américas, Barra. *Jornal do Brasil*, 28 de março de 1988. LEITÃO (1999:108).

- ANJOS, Geraldo F. dos. 1969. *Os dias agonizantes da favela do esqueleto*. Rio de Janeiro.
- ANDRÉIA, Sérgio. 1988. *Programa plurianual de urbanização de favelas e loteamentos de baixa renda*. In: *Revista Pensar e fazer*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, dezembro.
- AZEVEDO, Aluísio. [s. d.] *O cortiço*. Rio de Janeiro: Edições de Ouro.
- BAMBIRRA, Vânia. 1985. *Favelas e movimentos de favelados no Estado do Rio de Janeiro*. Política e Administração, vol.I, nº 2. Rio de Janeiro: FESP-RJ,
- BENKO, Georges. 1996. *Economia espaço e globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec.
- BLANK, Gilda. 1977. *Experiência em urbanização de favelas cariocas - Brás de Pina*. Tese de mestrado apresentada à COPPE-UFRJ, Planejamento Urbano e Regional.
- BOHADANA, Estrella. 1983. *A cidade é nossa*. Rio de Janeiro: Codecri.
- CARVALHO, José Murilo. 1984. *O Rio de Janeiro e a República*. Rio de Janeiro: FCRB. (mimeo)
- CARVALHO, Lia Aquino de. 1995. *Contribuição ao estudo das habitações populares*: 2. ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural. Divisão de editoração.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende de. 1998. *Cultura política e cidadania: uma proposta de metodologia de avaliação do Programa Favela-Bairro*. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- CASTRO, Pedro. *Sociologia sobre e sub urbana*. Niterói: EDUFF, 1993.
- COELHO, Rêmulô. 1966. *Características demográficas e sociais do Estado da Guanabara. As favelas do Estado da Guanabara, segundo o Censo de 1960*. In: IBGE.
- ELIAS, Francisco Carlos da Fonseca. 1984. *A habitação popular no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FCRB. (mimeo)
- ELIAS, Miguel. 1980. *Habitação: fundamentos e estratégias*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos.
- ENGELS, Friedrich. *A questão da habitação*. Tradução da edição francesa *La Question du Logement*. Belo Horizonte: Aldeia Global Editora, 1979.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. 1975. *Novo dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- FERNANDES, Rubens César et CARNEIRO, Leandro Piquet. 1995. *Criminalidade, drogas e perdas econômicas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Núcleo de Pesquisa ISER.
- FILHOS, Adolfo Morales de los Rios. 1946. *O Rio de Janeiro Imperial*. Rio de Janeiro: Editora Noite.
- GRABOIS, Gisélia Potengy. 1973. *Em busca da integração à política de remoção de favelas no Rio de Janeiro*. Tese de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- Rio de Janeiro: Museu Nacional, fevereiro. (mimeo)
- HAHNER, June E. *Pobreza e política: os pobres urbanos no Brasil - 1870-1920*. Tradução de Cecy Ramires Maduro. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1993.
- KOWARICK, Lúcio. 1985. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. 4º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LEEDS, Anthony et LEEDS, Elizabeth. 1977. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.
- LEFEBVRE, Henri. 1999. *A cidade do capital*. Tradução de Maria Helena Rauta Ramos e Marilene Jamur. Rio de Janeiro: DP&A.
- MARTINS, Ana Lucia Lucas. 1993. *Livres acampamentos da miséria*. Rio de Janeiro: Série Terceira Margem.
- MOREL, Marco. 1986. *Jornalismo popular nas favelas cariocas*. Rio de Janeiro: Rio Arte,.
- NASCENTES, Antenor. 1988. *Dicionário da Língua Portuguesa da Academia Brasileira de Letras*. Rio de Janeiro: Bloch.
- NUNES, Carlos Jorge. 1985. *Favela minha morada*, Rio de Janeiro: Memórias Futuras Edições.
- OLIVEIRA, Sonia Gonçalves. 1984. *Notas sobre o tema "Vilas Operárias"*. Rio de Janeiro: FCRB. (mimeo).
- PARISSE, Luciano. 1969. *Favelas do Rio de Janeiro: evolução - sentido*. Rio de Janeiro: CENPHA.
- PERLMAN, Janice E. 1977. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Tradução de Waldécia Marchiori Portinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- RESENDE, Juliana. 1995. *Operação Rio: relato de uma guerra brasileira*. São Paulo: Scritta.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. 1984. *Capital imobiliário, propriedade fundiária e espaço urbano: contribuição ao estudo da urbanização do Rio de Janeiro - 1870/1930*. Rio de Janeiro: FCRB. (mimeo)
- ROCHA, Oswaldo Porto. 1995. *A era das demolições*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de editoração.
- _____. 1984. *Habitacões populares: cortiços e casas de cômodos*. Rio de Janeiro: FCRB. (mimeo).
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos. 1984. *Novos espaços, ou um poder que, com o tempo, ficou velho*. Rio de Janeiro: FCRB. (mimeo)
- SEVCENKO, Nicolau. 1985. *Literatura como missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República*. 2ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense.
- SILVA, Jorge da. 1998. *Violência e racismo no Rio de Janeiro*. Niterói: EDUFF.
- SOUSA, José Nilton de et MEDEIROS, João Leonardo. 1999. *A Economia da Rocinha*. In: *Rocinha e seu universo econômico*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Trabalho e Renda e Frieddrich Ebert Stiftung.

- VALLA, Victor Vicent. 1984. Educação, participação, urbanização: *uma contribuição à análise histórica das propostas institucionais para as favelas do Rio de Janeiro. 1941-1980*. Rio de Janeiro: FCRB. (mimeo)
- VALLADARES, Licia do Prado. 1978. *Passa-se uma casa*. Análise de remoção de favelas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar.
- ZALUAR, Alba et ALVITO, Marcos. 1998. *Um século de favela*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Arquidiocese do Rio de Janeiro. Secretariado Pastoral. 1979. *Moradia do Pobre no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, nº 18.
- Cidadania e Violência*. VELHO, Gilberto et ALVITO, Marcos (orgs). 1996. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Constituição de uma metodologia de avaliação do impacto das redes de infra-estrutura no âmbito do Programa “Favela-Bairro” através da construção de Indicadores Qualitativos*. KLEIMAN, Mauro (org). 1997. Convênio FINEP/Secr. Municipal de Habitação- FUJB - IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro. (mimeo)
- Educação e favela*. VALLA, Victor Vicent (orgs). 1986. Rio de Janeiro/Petrópolis: Vozes.
- Educação, saúde e cidadania*. VALLA, Victor Vicent et STOTZ, Eduardo Navarro (orgs). 1994. Petrópolis.
- Favela, um bairro: proposta metodológica para intervenção pública em favelas do Rio de Janeiro*. MAGALHÃES, Sérgio Ferraz (apresentação). 1996. São Paulo: Pro-Editores.
- Favelas e as organizações comunitárias*. CARVALHO, Cyntia Paes (coord). Pesquisa do Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião. 1993. Rio de Janeiro: Vozes.
- Favelas cariocas: índice de qualidade urbana*. 1997. Rio de Janeiro: INSTITUTO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro).
- Governo do Estado do Rio de Janeiro*. 1983. *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro para o período de 1984 a 1987*. BRIZOLA, Leonel (introdução). Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro.
- VALLADARES, Licia do Prado (org). *Habitação em questão*. 1979. Rio de Janeiro: Zahar Editora.
- RANDOLPH, Reiner (coord). *Indicadores para a Avaliação de Políticas Públicas: Fundamentos Metodológicos e Aplicabilidade ao Caso do Programa Favela-Bairro*. 1997. Rio de Janeiro: Convênio FINEP/Secretaria Municipal de Habitação - FUJB - IPPUR/UFRJ. (mimeo)
- SOARES, Luiz Eduardo (coord). 1º Relatório do Projeto: *Monitoramento da violência no Rio de Janeiro*. 1993. Núcleo de Pesquisa ISER.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro). 4 estudos; consolidação de favelas, favelas cariocas, regularização de loteamentos. 1985. Rio de Janeiro: IPLANRIO.
- LIMA, José Matias de (org). *Pesquisa sócio-econômica das comunidades de baixa*

- renda - resultado da pesquisa de domicílios*. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Especial do Trabalho. ENCE, Julho 1998. (mimeo)
- Pesquisa sócio-econômica das comunidades de baixa renda - resultado da pesquisa de estabelecimento. LIMA, José Matias de (org). Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Especial do Trabalho. ENCE, Julho 1998. (mimeo)
- FERREIRA, Daura Elisa Perna de Oliveira (org). *Projeto Mutirão/Resumo Histórico 1984 - 1997*. Coordenadoria de Obras. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Habitação. (mimeo).
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. (org). *Projeto plano de avaliação do Programa Favela-Bairro*. Rio de Janeiro: Convênio FINEP/Secr. Municipal de Habitação- FUJB - IPPUR/UFRJ, 1997. (mimeo)
- Projeto-Piloto BEMDOC. 1965. Levantamento sócio-econômico da Vila Proletária da Penha. Rio de Janeiro.
- VALLADARES, Licia (org). *Proposta alternativa de intervenção em favela: o caso do Rio de Janeiro*. 1985. Rio de Janeiro: Convênio IDRC/IUPERJ.
- Revista de Administração Municipal, nº 192, Julho/Setembro de 1989.
- Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. Volume 27, nº 156, jul./set. 1980.
- Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. Volume 27, nº 154, jan./mar. 1980.
- Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. Volume 30, nº 163, abr./jun. 1982.