

NÍSIA VERÔNICA TRINDADE LIMA

O MOVIMENTO DE FAVELADOS DO

RIO DE JANEIRO –

POLÍTICAS DO ESTADO E LUTAS

SOCIAIS (1954 – 1973)

Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política.

Banca Examinadora:

---

Luiz Antonio Machado da Silva  
(orientador)

---

Renato Raul Boschi

---

Alba Zaluar

Rio de Janeiro

1989

Dedico este trabalho a Manuel Gomes, esquecido  
Militante das “lutas do povo do Borel”.

## RESUMO

O trabalho procura reconstituir lutas sociais que ocorreram em favelas do Rio de Janeiro, no período demarcado pela criação da União dos Trabalhadores Favelados em 1954 e pelas mobilizações organizadas pela Federação de Associações de Moradores de Favelas (FAFEG) contra a política de remoções adotada pelo Estado de 1962 a 1973.

A partir de uma abordagem que buscou relacionar as formas de intervenção do Estado e a construção de formas associativas e identidades coletivas entre moradores de favelas, procura contribuir para a reflexão sobre os movimentos sociais que se desenvolvem no âmbito da reprodução e que, com freqüência, adquirem a forma de organização de moradores.

A história do movimento de favelados revela como a vivência de situações comuns de exclusão no que se refere a equipamentos urbanos, e a luta pela preservação da moradia podem favorecer processos de organização política que superem o isolamento das reivindicações de cada localidade.

Tais processos não podem ser vistos, contudo, como reflexo mecânico de contradições sociais ou, tampouco como produto imediato das necessidades vividas pelos moradores. No caso do movimento de favelados, a experiência de seus participantes com partidos políticos, setores ligados à Igreja Católica e agências estatais consistiu em fator fundamental na expressão de reivindicações e processos associativos, além de orientar as diferentes estratégias adotadas.

Ao realizar o estudo de um período pouco abordado nas análises sobre movimentos sociais urbanos realizadas no Brasil, o trabalho pretende contribuir para o debate sobre algumas características observadas com freqüência, como intrínsecas aos movimentos de moradores. Questões como autonomia e formas próprias de organização relacionam-se a construções históricas de atores sociais,

influenciadas pelas formas de intervenção do Estado, pelas diferentes concepções ideológicas presentes entre os participantes dos movimentos e pelo impacto das conjunturas políticas.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi possível em virtude do apoio de muitas pessoas que, das mais diferentes maneiras, contribuíram para que pudesse realizá-lo. Sem poder fazer justiça a todas, agradeço especialmente àquelas que, de forma mais efetiva, dele participaram.

A Luiz Antonio Machado da Silva, pela orientação segura e pelo diálogo intelectual que pudemos desenvolver.

Aos professores do Mestrado de Ciência Política do IUPERJ, especialmente ao professor Olavo Brasil de Lima Jr. pelo apoio nos primeiros passos desta pesquisa. Um agradecimento especial à professora Eli Diniz que, além de incentivar a realização deste trabalho, colocou à minha disposição entrevistas realizadas com lideranças de associações de moradores de favelas, onde pude encontrar referências importantes sobre o processo de criação da FAFEG.

A Ângela Porto que me cedeu valioso material de pesquisa relativo às políticas de habitação popular no Rio de Janeiro.

A Carlos Gustavo Trindade Lima e Antonio Cesar Gonçalves da Silva pelo levantamento de periódicos realizado na Biblioteca Nacional.

Aos entrevistados que se dispuseram a colaborar com a investigação realizada, em particular aos participantes do movimento de favelas, que demonstraram grande paciência diante da minha interminável curiosidade.

Aos pesquisadores da Casa de Oswaldo Cruz, em especial Gilberto Hochman e Marcos Chor Maio tanto pelo apoio afetivo como pela oportunidade de compartilhar a reflexão sobre o uso de depoimentos orais em pesquisa, a partir

das atividades do projeto “Constituição de Acervo de Depoimentos Orais sobre a História da Assistência Médica Previdenciária no Brasil”.

Agradeço de forma especial a Paulo Gadelha, diretor da Casa de Oswaldo Cruz. Sem o seu apoio seria de todo impossível a realização deste trabalho.

A Márcia Nascimento da Silva Quiavaúca e Jorge Ferreira pela inestimável ajuda na organização dos originais.

A Angela Escobar pelo excelente trabalho de datilografia.

Ao Programa de Dotações para Pesquisa da ANPOCS, ao CNPq e ao IUPERJ pelo auxílio financeiro concedido.

Às amigas Regina e Irene pelo apoio e carinho que sempre me dedicaram.

A Silvio, companheiro de todos os difíceis momentos que envolveram a elaboração desta tese.

A André e Márcio pela presença sempre carinhosa e incentivadora, a despeito de minhas freqüentes ausências durante a realização deste trabalho.

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	1
INTRODUÇÃO.....	7
1 – ÁREAS DE MORADIA POPULAR E LUTAS SOCIAIS: A PERSPECTIVA ADOTADA.....	14
1.1 – <u>Contradições Urbanas e Movimentos Sociais</u> .....	14
1.2 – <u>Os Estudos sobre Movimentos Sociais Urbanos no Brasil</u> .....	23
1.3 – <u>O Estudo do Movimento de Favelados do Rio de Janeiro – Objetivo da Investigação</u> .....	31
2 – ESTADO E HABITAÇÃO POPULAR APÓS 1930.....	34
2.1 – <u>O Reconhecimento da Favela como Problema Habitacional</u> ....	35
2.2 – <u>Criar Lares Operários que Substituam as Favelas</u> .....	42
2.3 – <u>O Estado como Principal Alvo das Reivindicações por Moradia</u> ..	50
3 – LUTAS SOCIAIS EM FAVELAS NOS ANOS 50 – OS “TRABALHADORES FAVELADOS” SE ORGANIZAM.....	53
3.1 – <u>A Mudança no Tratamento Oficial – A Percepção da Favela como Foco de Instabilidade Social</u> .....	53
3.2 – <u>Contradição Urbana e Movimento Social – A Articulação do Movimento dos Favelados nos Anos 50</u> .....	71
3.3 – <u>A União dos Trabalhadores Favelados</u> .....	78
4 – UM PROJETO DO ESTADO PARA AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES..	95
4.1 – <u>A Gestão de José Artur Rios no SERFHA – Urbanização das Favelas com a Mediação das Associações de Moradores</u> .....	95

4.2 – <u>As Concepções entre os Participantes do Movimento de Favelados sobre o Novo Papel Atribuído às Associações de Moradores.....</u>	107
5 – LUTA CONTRA AS REMOÇÕES.....	117
5.1 – <u>O Período das Remoções – Autoritarismo e Políticas Habitacionais</u>	117
5.2 – <u>O Movimento de Favelados no Período das Remoções.....</u>	137
5.2.1 – <u>A criação da FAFEG: de uma política “quase compatível com a do governo” ao conflito em face das remoções.....</u>	137
5.2.2 – <u>A realização do II Congresso – A FAFEG assume um nítido perfil de oposição.....</u>	145
CONCLUSÃO – FAVELAS E LUTAS SOCIAIS – SOLIDARIEDADE E DIVISÃO DE INTERESSES.....	158
BIBLIOGRAFIA.....	167

## APRESENTAÇÃO

Este trabalho procura reconstituir as lutas sociais que ocorreram em favelas do Rio de Janeiro, no período demarcado pela criação da União dos Trabalhadores Favelados, em 1954, e pelas mobilizações organizadas pela Federação de Associações de Moradores de Favelas (FAFEG) contra a política de remoções, adotada pelo Estado de 1962 a 1973. Privilegiou-se, assim, os eixos mais gerais de articulação de experiências que se desenvolveram em torno da resistência às ações de despejo e, após 1962, da luta contra as remoções.

O interesse analítico pelas mobilizações reivindicativas urbanas intensificou-se no Brasil, principalmente em fins da década de 70, sob a influência da sociologia urbana francesa, em particular dos trabalhos de Manuel Castells. Estimulados pela visibilidade que os movimentos de moradores alcançaram naquela conjuntura, realizaram-se vários estudos de caso de mobilizações percebidas como expressivas de uma nova qualidade dos conflitos urbanos e da capacidade de oposição ao Estado manifestada pelas classes populares.

Alguns autores ofereceram contribuições importantes ao apontar a fragilidade dos pressupostos teóricos e a influência da conjuntura política naqueles trabalhos<sup>1</sup>. Recuperar a história de mobilizações que ocorreram em outros momentos, parece-me da maior relevância tanto como forma de resgatar experiências de organização das classes populares quanto como contribuição para a análise do que de fato existe de novo nos movimentos que vem se desenvolvendo no período mais recente.

---

<sup>1</sup> Entre estes trabalhos, destacam-se os de Machado da Silva e Ziccardi (1983); Boschi (1983); Cardoso (1984); Machado da Silva e Ribeiro (1984); Machado da Silva (1985).

A pesquisa realizada orientou-se no sentido de compreender as relações existentes entre a articulação de mobilizações coletivas pela população favelada e as políticas governamentais relativas à habitação popular.

A opção por estudar o movimento de favelas do Rio de Janeiro decorreu de motivações que convêm explicitar. Em primeiro lugar, do conhecimento obtido em dois anos de trabalho de campo nos morros do Borel e Salgueiro que, apesar dos problemas teóricos e metodológicos brevemente sumarizados na introdução a este trabalho, revelou-me aspectos importantes sobre a história do movimento de favelados.

Em segundo lugar, do fato de nas favelas terem se desenvolvido processos de mobilização que apresentam uma certa continuidade ao longo do tempo e que se manifestaram mesmo em momentos caracterizados por intensa repressão às atividades políticas, como ocorreu durante os governos militares. Essa questão parece-me da maior relevância para o exame da validade de interpretações correntes sobre os movimentos de moradores – tanto as que superestimam seu caráter transformador como as que realçam o localismo e imediatismo das reivindicações.

Foram considerados, como dados para a investigação, as políticas habitacionais adotadas, especialmente aquelas dirigidas às favelas, as ações que indicam a tentativa de controle político dos movimentos associativos pelo Estado e a articulação de lutas sociais e processos associativos pela população favelada.

O trabalho de pesquisa iniciou-se pelo levantamento de informações na literatura sobre habitação popular relativa ao Rio de Janeiro, particularmente nos trabalhos de Lucien Parisse (1969) e de Anthony e Elizabeth Leeds (1978), que apresentam de forma mais sistemática, respectivamente, a história da evolução

das favelas no espaço urbano (com ênfase nas representações predominantes na imprensa e nas instituições governamentais) e das políticas dirigidas a essas localidades.

Os objetivos do levantamento consistiram tanto na obtenção de informações já sistematizadas como no estabelecimento de uma periodização inicial que permitisse a definição dos momentos centrais para a pesquisa, no que se refere ao tratamento dispensado à questão habitacional.

Realizei, então, um levantamento em jornais da “grande imprensa” preocupando-me em selecionar periódicos que expressassem linhas editoriais distintas<sup>2</sup>. Os jornais consistiram tanto em fonte de informações básicas como em possibilidade de identificar as representações predominantes sobre as favelas e as mobilizações que se desenvolveram a partir dos anos 50. Realizei ainda levantamento das matérias relativas a favelas e à organização do movimento dos trabalhadores favelados publicadas nos jornais Imprensa Popular e Novos Rumos, órgãos vinculados ao Partido Comunista, respectivamente nos anos 50 e 60.

Outra fonte básica para o trabalho consistiu na realização de entrevistas com lideranças do movimento de favelas. Doze participantes do movimento, alguns com atuação desde os anos 50 e outros que se destacaram no período de formação da FAFEG e de luta contra as remoções, foram entrevistados<sup>3</sup>.

As entrevistas foram realizadas com base em roteiros específicos relacionados à trajetória profissional, política e de moradia e ao tema em estudo.

---

<sup>2</sup> A consulta aos periódicos foi realizada nos arquivos da Biblioteca Nacional. Sua seleção, baseada em critério das diferentes linhas editoriais, orientou-se pelo estudo realizado por Nelson Werneck Sodré – História da Imprensa no Brasil – São Paulo, Martins Fontes, 1983. Para exame do período estado-novista foram consultados os jornais Correios da Manhã, a Noite e A Notícia. Para períodos subsequentes foram consultados o Correio da Manhã, o Jornal do Brasil, Tribuna da Imprensa, O Globo, O Dia e A Notícia.

<sup>3</sup> Alguns entrevistados concederam o depoimento desde que seu nome não fosse divulgado, condição que evidentemente será respeitada.

Procurei, no entanto, utilizá-los com a maior flexibilidade, de forma a permitir a exposição mais livre possível por parte dos entrevistados.

A escolha sobre quem entrevistar não pôde ser sistemática, uma vez que os próprios entrevistados encaminhavam-me a informantes que consideravam “ter muito o que contar” para a pesquisa que realizava. Além disso, a dificuldade em localizar alguns participantes do movimento, hoje totalmente afastados de processos de organização política, impediu a realização de entrevistas com atores que tiveram importante atuação no movimento de favelados.

Através de alguns entrevistados, tive acesso a relatórios dos congressos promovidos pela Coligação dos Trabalhadores Favelados, no final dos anos 50, e pela FAFEG, nos anos 60. Em face dos limites do uso de depoimentos orais em atividades de pesquisa, não apenas no que se refere a possíveis lacunas e esquecimentos, mas principalmente pela idealização do passado já referido em diferentes trabalhos, os documentos escritos produzidos nas atividades do movimento consistiram numa fonte adicional da maior importância.

No que diz respeito às entrevistas, deve ser ressaltada sua importância tanto para a obtenção de informações ausentes em outras fontes como por permitir a revisão de interpretações estabelecidas sem o conhecimento das experiências e representações dos atores sociais envolvidos com os processos analisados.

Foram também entrevistados dois políticos, um do PCB e outro do PTB (anterior a 1964), que tiveram vinculações importantes com o movimento dos trabalhadores favelados.

Realizei ainda entrevista com uma assistente social que atuou na Coordenação de Serviços Sociais do Estado da Guanabara e com o Coordenador de Serviços Sociais nos dois primeiros anos do Governo de Carlos Lacerda no Estado da Guanabara (1960 – 1965), em face da importância de sua atuação

como formulador de um projeto peculiar de criação de associações de moradores de favela. Para que este período pudesse ser melhor compreendido, consultei ainda os Anais da Assembléia Constituinte do Estado da Guanabara e da Assembléia Legislativa, relativos aos anos de 1961 e 1962.

Simultaneamente ao trabalho de pesquisa empírica, desenvolvi estudos sobre a literatura referente à habitação popular, movimentos sociais urbanos e a crítica recente que vem se desenvolvendo a este campo temático. A perspectiva teórica adotada apoiou-se centralmente nestes últimos trabalhos e é explicitada no primeiro capítulo desta dissertação.

No segundo capítulo, procuro reconstituir as políticas habitacionais e as representações das classes dominantes sobre as favelas, durante o Estado Novo. O estudo desse período torna-se necessário à medida em que nele foram adotadas importantes medidas relativas à habitação popular, como a proposta de criação dos Parques Proletários Provisórios, a construção de conjuntos habitacionais pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões e o congelamento dos aluguéis, adotado em 1942. A partir desse momento, o Estado passa a ser identificado como o alvo das reivindicações relativas à moradia.

No terceiro capítulo, é discutida a transformação da favela em tema de crescente importância política, no período que se segue à redemocratização pós-Estado Novo, e o desenvolvimento de mobilizações que, tendo como móvel original a resistência às ações de despejo de favelas, se articularam no movimento dos trabalhadores favelados.

No quarto capítulo, examino a proposta do Estado para a urbanização de favelas, adotada nos dois primeiros anos do governo Carlos Lacerda no Estado da Guanabara, discutindo seu impacto no movimento de favelados.

A seguir, procuro examinar as políticas habitacionais adotadas no período de 1962 a 1973, ao mesmo tempo em que descrevo o processo de formação da FAFEG e o papel desta entidade na luta contra as remoções de favelas.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho sintetiza um longo processo de elaboração, marcado por dúvidas, dificuldades e redefinição de interesses. Suas origens podem ser apontadas em pesquisa realizada em duas favelas do Rio de Janeiro, os morros do Borel e do Salgueiro, durante o período pré-eleitoral de 1982.

A proposta inicial era analisar o fenômeno do clientelismo, sob o prisma dos que supostamente seriam bastante vulneráveis a esta forma de dominação – a população favelada do Rio de Janeiro –, ao mesmo tempo em que realizaria análise do desempenho eleitoral dos candidatos chaguistas às eleições de 1982.

Parece desnecessário sublinhar a perspectiva etnocêntrica que orientou a definição do objeto. Os favelados, assim como outros eleitores pobres, em função de suas carências, constituir-se-iam em presas fáceis das relações verticais do tipo “patrão-cliente”, dado o imediatismo de suas reivindicações<sup>4</sup>. Não há nenhuma evidência, entretanto, de que a importância atribuída a demandas localizadas e tópicos seja exclusiva das localidades mais desprovidas de equipamentos urbanos. Deve-se ainda considerar que relações políticas baseadas em troca de benefícios não são as únicas, nem necessariamente as mais importantes, mas certamente estão disseminadas nas práticas das diferentes classes sociais.

Ao mesmo tempo que tratava os favelados como “clientela”, depositava nas organizações autônomas (associações de moradores “autênticas”), as esperanças de transformação. A atuação de lideranças que se opunham às práticas clientelistas ao lado de maior liberdade de expressão, marcantes na conjuntura

---

<sup>4</sup> Ver a interessante crítica às análises correntes sobre o comportamento dos pobres urbanos em Zaluar (1985: 33-63).

pré-eleitoral, propiciaram as condições para a derrota da corrente política liderada pelo ex-governador Chagas Freitas.

Para o exame da influência da linha política dominante nas organizações locais sobre a receptividade às práticas clientelistas, foram selecionadas duas localidades em que as diretorias das associações de moradores encaminhavam de forma diferente as reivindicações, não compartilhando a mesma compreensão sobre o papel da liderança e onde a história das mobilizações locais apresentava diferenças significativas. O morro do Borel, onde ocorreram desde os anos 50 mobilizações em torno da posse da terra, foi considerado, sem maiores cuidados, como área menos suscetível à influência da máquina chaguista, ocorrendo o oposto no que se refere ao Salgueiro, favela menos marcada pelo desenvolvimento de lutas sociais e onde a diretoria da associação de moradores não apresentava, com a mesma nitidez, postura favorável à mobilização e pressão popular enquanto mecanismos eficientes de conseguir o atendimento às reivindicações locais.

O processo de redemocratização da sociedade brasileira no final dos anos 70, com a multiplicação de movimentos reivindicativos, crescimento e visibilidade dos movimentos de bairros, articulação da oposição sindical, entre outros elementos, influenciou visivelmente o recorte adotado na pesquisa.

Foram utilizados conceitos correntes entre militantes dos movimentos de bairros e em diversos trabalhos de estudiosos dos “movimentos sociais urbanos”, onde determinados tipos de manifestação coletiva são focalizados a partir de dicotomias como: autonomia/atrelamento aos aparelhos institucionais; prática política ideológica/prática clientelista. Essa postura, como demonstraram críticas recentes (Cardoso, 1983; Machado da Silva e Ribeiro, 1984), leva à idealização de movimentos sociais “puros” (vindos da “base”) concebidos como antídotos a práticas cooptativas do Estado e dos partidos políticos.

Machado da Silva (1985) ao analisar a recente produção brasileira sobre “movimentos sociais urbanos” chama atenção para a influência direta da conjuntura política sobre estes trabalhos. Ressalta que, em linhas gerais, eles acompanham acontecimentos conjunturais, tomados como dados, não como pontos para a investigação.

“Pode-se dizer que aqui, o impacto da conjuntura é direto, quase sem mediações. Não seria grande exagero sugerir que, mais que estudos ‘sobre’ a conjuntura está-se diante de trabalhos ‘na’ conjuntura (pois é dela que extraem seu sentido).” (Machado da Silva, 1985: 2)

Por conseguinte, mudanças conjunturais podem causar imensos transtornos às análises. No caso específico da pesquisa que realizava, a incorporação do PP ao PMDB, no curso da campanha eleitoral, fez exatamente do presidente da União dos Moradores do Borel (a associação “autêntica”) um dos mais ativos “cabos eleitorais” de Miro Teixeira, oriundo da corrente chaguista. Como decorrência do processo de incorporação partidária, objeto de infindáveis discussões, procurou-se desfazer a associação – voto em candidato “chaguista” = voto não ideológico (“clientelista”). Uma reflexão mais cuidadosa, no entanto, pode nos levar ao questionamento dessa associação em outros períodos eleitorais, o que evidentemente desnuda a fragilidade de se examinar o desempenho daqueles candidatos como evidências da maior ou menor receptividade a práticas clientelistas.

Ao examinar os problemas encontrados no trabalho de campo, atribuí-os inicialmente a dificuldades na utilização de técnicas de pesquisa, especialmente ao uso prematuro e arbitrário de entrevistas gravadas. Muitas das entrevistas foram realizadas sem necessário conhecimento sobre os entrevistados, o que, no caso de utilização de metodologia qualitativa, acarreta prejuízos inegáveis à análise.

Em um primeiro momento, procurei “mapear” as organizações locais (associações de moradores, grupos de lazer, etc) e estabelecer contatos com as pessoas politicamente influentes, bem como de atividades do Centro Comunitário. Em ambas as localidades foram realizadas observações nos comitês eleitorais e entrevistas com os cabos eleitorais, diretores das associações, padre e outros atores.

Num segundo momento, realizei entrevistas com moradores sem vínculos institucionais. Procurei os entrevistados batendo à porta das casas, tentando obedecer as delimitações geográficas e sociais dos morros (diferenciação em zonas de moradia, estabelecidas pelos moradores). Em decorrência da dificuldade em generalizar algumas observações, o que fazia era uma tentativa infrutífera de realizar entrevistas em profundidade com o maior número possível de pessoas. O resultado não atendia nem aos requisitos de pesquisa baseada em metodologia quantitativa, nem tampouco a uma pesquisa baseada em entrevistas e observação participante. Não havia conhecimento prévio sobre os entrevistados, relacionando-me com eles como se fossem informantes de um “survey”.

Essas dificuldades não podem ser entendidas sem referência aos pressupostos teóricos que orientaram a atividade de campo. Se favela significava apenas área onde se desenvolviam práticas políticas clientelistas, a aproximação com os entrevistados era condicionada à classificação em torno do eixo participação clientelista/participação ideológica. Assim, a atuação do presidente da União de Moradores do Borel era, de certa forma, enaltecida pela sua conotação ideológica de defesa do socialismo e dos favelados percebidos como uma “classe social”. O presidente da Associação de Moradores do Salgueiro era, por contraste, observado como representante de uma percepção política utilitária, revelada no apoio ao PTB em decorrência do conserto de uma bomba de água.

Presa a este esquema frágil de problematização e insegura quanto ao tratamento teórico necessário à análise dos dados, chegava a conclusões óbvias sobre a realidade das duas favelas. A afirmação de que a política clientelista não exclui aspectos ideológicos ilustrada por observações como “assim é possível que desejem um barraco novo e ao mesmo tempo queiram votar num candidato de oposição” (Lima, 1983: 15), apenas reproduz conclusões de trabalhos anteriores como os de Lamounier (1979) e Diniz (1982), sem contribuir para o entendimento de inúmeros aspectos revelados no trabalho de campo.

No curso da pesquisa, meu interesse voltou-se para as representações sobre política e a constituição de forte identidade social entre os moradores de favelas. Estas questões foram abordadas, sem muita clareza, no projeto de tese apresentando ao IUPERJ em dezembro de 1982. Defini como objetivo geral do estudo o exame do “envolvimento do favelado em torno de pautas programáticas e questões ideológicas, examinando a influência da auto-identificação enquanto favelado no contexto da ação política”. O problema da construção da identidade do favelado não afastava a referência ainda que pouco explícita à oposição política clientelista/política ideológica.

No período compreendido entre janeiro de 1983 a janeiro de 1984, apesar do trabalho de campo prosseguir, não foi possível superar os problemas decorrentes da indefinição do objeto e enfoque analítico. Se antes as perguntas foram direcionadas para temas eleitorais, agora todas as informações pareciam relevantes ao entendimento da construção de identidade coletiva entre os favelados. As observações realizaram-se predominantemente nas associações de moradores, com o acompanhamento de reuniões, processos eleitorais e outras atividades locais.

A necessidade de justificar a especificidade da favela enquanto tema de investigação fazia com que recorresse a explicações fundadas na oposição favela/meio urbano, que em outros momentos criticava ao discutir a teoria da

marginalidade. Em trabalho apresentado no VII Encontro Anual da ANPOCS (1983), a visão da favela como área “especial”, com estilo de vida oposto ao urbano, aparecia em afirmações como:

“A existência de uma rede econômica própria (biroscas, exploração de diversos serviços como os de água, luz), ao lado de atividades religiosas e de lazer, numa área bastante delimitada geograficamente e com grande proximidade entre as habitações favorecem o desenvolvimento de laços marcados pela pessoalidade, contrastando com o formalismo característico do meio urbano.” (Lima, 1983: 7)

A questão da identidade do favelado e seu impacto na ação política receberam tratamento bastante pobre. Partiu do suposto de que, quase exclusivamente os líderes votavam como “favelados” e definiam como questões prioritárias as relativas à urbanização de favelas, e que os moradores menos participantes das organizações locais tenderiam a se perceber menos como “favelados”, e mais como “trabalhadores”, “umbandistas” e assim por diante. Seriam apressadas afirmações deste tipo, mas é bastante plausível que a auto-identificação como favelado, em outras conjunturas políticas, como à época das remoções, tenha exercido outro impacto sobre o comportamento eleitoral, constituindo-se em explicação para o voto. Leeds e Leeds (1978) ressaltam a importância da posição assumida por Negrão de Lima diante das remoções de favelas, na campanha eleitoral para o governo do Estado em 1965. Os compromissos firmados no sentido da urbanização de favelas fizeram com que o candidato fosse caracterizado como aliado dos favelados e este dado parece ter sido importante para sua vitória.

A decisão de analisar as lutas sociais que se desenvolveram em favelas do Rio de Janeiro, relacionando-as aos diferentes momentos da atuação do Estado,

foi tomada em outubro de 1984, após reflexão sobre as observações realizadas nas localidades mencionadas e exame da literatura sobre movimentos sociais urbanos.

Com a experiência de dois anos de trabalho de campo, pude apreender determinados aspectos das relações entre as associações de moradores e suas “bases” e das associações com os aparelhos de Estado, o que provocou algumas indagações, pouco abordadas nos estudos sobre movimentos sociais urbanos.

Se a preocupação com o clientelismo condicionou os primeiros contatos à tentativa de classificação empobrecedora que considerava os moradores do Borel e do Salgueiro enquanto objetos de práticas políticas, as observações realizadas e a reflexão teórica que acompanhou o trabalho de campo permitiram o questionamento ao caráter a-histórico da oposição clientelismo/autenticidade. Só a partir desse momento, foi possível observá-los enquanto sujeitos de processos políticos e compreender algo sobre as representações que fazem acerca do governo, dos políticos e de suas próprias associações. Tal aprendizagem foi extremamente importante para a realização deste trabalho.

## CAPÍTULO 1

### ÁREAS DE MORADIA POPULAR E LUTAS SOCIAIS: A PERSPECTIVA ADOTADA

O objetivo deste capítulo é explicitar a orientação teórica adotada para o estudo da organização do movimento dos favelados, no período examinado por este trabalho.

Inicialmente é examinada a contribuição dos estudos sobre movimentos sociais urbanos, realizados pela chamada “nova sociologia urbana francesa” para a análise dos processos de mobilização ocorridos nas cidades. A seguir, procuro resgatar determinados aspectos presentes na incorporação do paradigma dos movimentos sociais urbanos para análise de mobilizações que se desenvolveram no Brasil. Finalmente, procuro explicitar as noções teóricas utilizadas neste trabalho, discutindo em que medida a análise de um período pouco abordado pela literatura sobre movimentos sociais urbanos pode oferecer algumas contribuições para a reflexão sobre este campo temático.

#### 1.1 – Contradições Urbanas e Movimentos Sociais

Apesar de seu desenvolvimento em momentos anteriores ao interesse analítico que despertaram, é a partir do referencial teórico elaborado por Castells que as mobilizações reivindicativas nas cidades passaram a ser recuperadas e valorizadas.

Este autor permite um novo enfoque sobre o urbano, demonstrando a inconsistência das associações usuais entre comportamento social e meio ambiente e a necessidade de mudança nos postulados teóricos predominantes na sociologia urbana, centrados em conceitos como integração social e

comportamento desviante. Os conflitos urbanos passam, então, a ser analisados a partir de dois conceitos chave – o de planificação urbana, enquanto “intervenção dos aparelhos de Estado em todas as suas variantes, sobre a organização do espaço e sobre as condições de reprodução da força de trabalho” (Castells, 1974<sup>a</sup>: 316) e o de movimentos sociais entendidos como processos que, através de diversas mediações, partem de uma “contradição” urbana para produzir uma mudança qualitativa na estrutura social. (Castells, 1974<sup>a</sup>: 40).

A despeito das críticas a esta proposta analítica, algumas examinadas neste trabalho, a principal contribuição de Castells encontra-se no uso do conceito de contradição para o entendimento da realidade urbana.

“As contradições urbanas relacionam-se a dois tipos de problema: os relacionados à organização social do espaço e os que concernem à produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivo (habitação, equipamentos coletivos, transporte, saúde, educação)”. (Machado da Silva e Ziccardi, 1983:15).

A partir deste enfoque, torna-se possível a superação de abordagens tradicionais sobre as mobilizações motivadas pelas condições de reprodução da força de trabalho, correntes entre intelectuais marxistas e partidos de esquerda. Nessas abordagens, entendia-se que o processo produtivo, ao concentrar os trabalhadores, favorecia a organização política, enquanto que na esfera da reprodução o capitalismo propiciaria a fragmentação de interesses, transformando cada trabalhador em consumidor individual. Estudos como o de Castells tiveram, assim, o mérito de chamar atenção para outros locais e formas de organização onde se desenvolvia a luta de classes.

A concepção do autor não consegue superar, entretanto, a visão dicotômica que opõe o processo de produção às práticas de reprodução da força de trabalho. É neste sentido que se dirige a crítica e uma nova proposta para a análise das contradições urbanas nos estudos realizados por Lojkine.

O conceito da cooperação, utilizado por Marx e Engels (1975) fundamenta o novo enfoque proposto. Reportando-se à “Ideologia Alemã”, Lojkine afirma que a cooperação não se reduz à associação restrita de trabalhadores na unidade de produção, estendendo-se à aglomeração dos trabalhadores e a aproximação de operações diversas, isto é, as fases distintas do processo de produção. (Lojkine, 1981: 137).

“Sendo assim, a aglomeração da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades, em outras palavras a cidade (Ideologia Alemã, p. 80) não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis de acumulação capitalista: não se pode dissociá-la da tendência que o capital tem de aumentar a produtividade do trabalho pela socialização das condições gerais da produção – das quais, a urbanização (...) é componente essencial”. (Lojkine, 1981: 137).

O urbano assume aqui um dos lugares decisivos da luta de classes, na medida em que

“(…) ele resume a principal contradição entre a exigência de desenvolvimento do trabalho vivo – e sobretudo seu desenvolvimento intelectual – e a lógica de acumulação do trabalho cristalizado (lógica restrita do capital) que tende a restringir ao máximo esse desenvolvimento em função de suas necessidades imediatas”. (Lojkine, 1981: 143).

Ao realçar a impropriedade de se trabalhar com a separação ideologicamente criada entre urbano (questão social – práticas relativas à reprodução da força de trabalho) e produção, Lojkine permite compreensão mais adequada sobre as condições de vida na cidade e as contradições entre as necessidades dos trabalhadores e o processo de acumulação. As novas contradições presentes no capitalismo monopolista do espaço urbano, propiciam condições para a superação do isolamento ideologicamente criado entre as esferas da produção e consumo.

“A partir do momento em que a cooperação das forças produtivas humanas e materiais não se limita mais à unidade física da fábrica, mas atinge, através da ‘empresa conjugada’ de grupo monopolista, o conjunto de um território nacional e, depois dos conjuntos multinacionais, não se pode mais separar a concentração dos homens e das máquinas, os lugares de reprodução de sua força de trabalho e os lugares de acumulação do capital”. (Lojkine, 1981: 321).

A ampliação do processo de cooperação entre as forças produtivas fundamenta a nova qualidade das lutas urbanas, que passam a apresentar possibilidade de questionamento às bases de dominação do Estado Capitalista. Novos vínculos são estabelecidos entre o mundo do trabalho e o da reprodução da força de trabalho – entre a fábrica e a casa –, especialmente pela necessidade de formação de uma força de trabalho qualificada.

Segundo Lojkine, a matriz dos movimentos sociais urbanos encontra-se na ampliação das reivindicações do movimento operário. Cita-se como caso exemplar o da grande greve geral de Turim, organizada em julho de 1969 pelos sindicatos unidos e partidos de esquerda contra o aumento de aluguéis e do custo de vida (Lojkine, 1981: 311).

O conflito Rateau (Paris, 1974), fábrica parisiense que seria desativada pelo grupo multinacional CGE dentro de tendência de reservar pólos urbanos como Paris para as sedes sociais dos grupos monopolistas e para a especulação imobiliária e fundiária, é também analisado como processo onde potencialmente se encontravam condições de desenvolvimento de autêntico movimento social urbano.

O fato de Lojkine recorrer ao conceito de movimento social urbano para a análise das mobilizações acima referidas é bastante significativo. Trata-se de uma nova qualidade do movimento operário que não mais poderia ver como marginais as “questões urbanas”.

No conflito Rateau, o movimento operário francês, a partir da própria fábrica, pela primeira vez mobilizou os trabalhadores em torno de uma “questão urbana” que colocava em evidência a segregação monopolista do espaço. O movimento social urbano é então entendido como:

“(…) questionamento da nova divisão social e espacial das atividades monopolistas nos grandes centros urbanos através do fenômeno da segregação habitat/trabalho”.  
(Lojkine, 1981: 313).

Estamos diante, assim, não de movimentos de “moradores” (de “consumidores urbanos”) mas de movimentos de “trabalhadores-moradores” que começam a articular as duas dimensões, antes dissociadas.

Deve-se registrar, no entanto, que o questionamento ao recorte analítico que separa o mundo do trabalho das condições gerais do morar e viver, correntes em estudo atuais, não é apontado por Lojkine como algo inerente às mobilizações urbanas ou ao movimento operário, mas sim resultado histórico do

desenvolvimento do capitalismo monopolista e das contradições relativas à divisão social e espacial das atividades monopolistas nos grandes centros urbanos.

A contribuição do autor para a análise das mobilizações e processos associativos, objeto de investigação deste trabalho, encontra-se fundamentalmente em três aspectos.

O primeiro consiste na redefinição do conceito de Estado, a partir da crítica à concepção funcionalista (o Estado como árbitro geral da sociedade) e de algumas abordagens marxistas que concebem o Estado como instrumento da classe dominante (“comitê para gerir os negócios comuns da burguesia”) ou enquanto organismo exterior às relações de produção (o lugar da sobre-determinação) – concepção típica da abordagem estruturalista. Busca-se uma interpretação das políticas estaduais com base na concepção do Estado “como um dos momentos, uma das manifestações da contradição fundamental entre a socialização do processo de trabalho e a apropriação privada dos meios de produção e do produto do trabalho”. (Lojkine, 1981: 85).

Outra questão importante, para os objetivos deste trabalho, é a ruptura com a abordagem estruturalista que influencia a análise de Castells, levando-o a reduzir os atores sociais à condição de suportes passivos de funções econômicas de pesquisas concretas que não sirvam apenas para ilustrar enunciados teóricos rígidos e formais, mas que sejam um convite à reflexão e à revisão dos postulados teóricos. Entre as questões impossíveis de serem definidas aprioristicamente, o autor destaca a elucidação dos fatores determinantes para a definição das políticas estatais. Somente o desenvolvimento de estudos específicos permite precisar, num contexto histórico determinado, qual o fator de maior influência, se a predominância da fração de classe hegemônica ou se a pressão política das classes dominadas.

O terceiro aspecto refere-se à crítica ao esquema analítico que orienta os estudos sobre movimentos sociais urbanos realizados por Castells. Ao contrapor movimentos sociais e planificação urbana, o último autor revela uma concepção destas mobilizações que as percebe como forças de mudança exteriores ao Estado.

Como afirma Lojkine:

“O movimento social é então definido por sua exterioridade ao poder do Estado, seu grau de ‘pureza’ consistindo na sua capacidade de emergir fora da cena política e das organizações partidárias”. (Lojkine, 1981: 301).

Outra importante contribuição para o exame do papel do Estado nas condições gerais de reprodução ampliada do capital e da força de trabalho é oferecida por Topalov. Desenvolvendo estudo sobre a criação de um sistema estatal de produção de habitações na França e Inglaterra ao final do século XIX, este autor chama atenção para a contradição entre o estatuto de mercadoria da força de trabalho e as exigências objetivas de reprodução dos trabalhadores. (cf. Topalov, 1979).

Topalov observa ainda a especificidade da habitação entre os demais itens da reprodução da força de trabalho, particularmente no que se refere à construção de conjuntos habitacionais pelo Estado. Além da dimensão econômica, este tipo de intervenção impõe às classes dominadas novos padrões de consumo e sociabilidade: a segregação do espaço interno de moradia (definindo os usos próprios a cada cômodo), a utilização de equipamentos coletivos de consumo e a separação da unidade de moradia como espaço privado da família.

Os autores mencionados, apesar de não formarem uma escola, representam uma linha de investigação comumente designada como nova

sociologia urbana francesa. Diferentes estudos realizados no Brasil têm apontado a impropriedade de incorporar mecanicamente os referenciais analíticos desta produção para a análise de formações sociais onde a urbanização capitalista se desenvolveu de forma muito diversa da que caracterizou os países de capitalismo central e onde o papel do Estado apresentou nítidas diferenças. (cf. Cardoso, 1984; Machado da Silva e Ziccardi, 1983; Kowarick, 1988). Apesar da pertinência desta crítica, cabe ressaltar a importância da nova sociologia urbana francesa ao oferecer uma perspectiva teórica que propõe uma nova tematização para a análise dos problemas urbanos, das políticas estatais voltadas a propiciar condições para a reprodução da força de trabalho e das mobilizações reivindicativas relacionadas às condições de consumo.

Em que pese essa contribuição, dois aspectos problemáticos devem ser considerados. Um deles é a tendência a explicar o surgimento das mobilizações urbanas como decorrência das contradições, derivando-as, portanto, das condições materiais objetivas. Isto, mesmo quando os diferentes autores referem-se às necessárias mediações entre as condições propiciadoras dos movimentos e seu aparecimento e desenvolvimento<sup>5</sup>.

A dificuldade de se estudar a passagem das contradições às mobilizações de classe nos remete à importância do argumento de Thompson (1979) e seu conceito de produção de experiências. O autor ressalta a importância da forma como os agentes sociais vivenciam as condições objetivas, conferindo historicidade ao conceito de contradição.

Outro aspecto problemático consiste na ênfase atribuída ao potencial transformador dos movimentos sociais urbanos. Ao privilegiarem a oposição movimento social/Estado, as análises da nova sociologia urbana francesa ou

---

<sup>5</sup> Para superar esta dificuldade, Doimo et alii (1986) propõem o desenvolvimento de uma teoria dos movimentos sociais orientada para o estudo da trajetória organizativa e efeitos sócio-políticos e culturais dessas mobilizações. Não creio que o caminho para a superação das dificuldades apontadas encontre-se na dissociação dos conceitos de contradição e de movimentos sociais.

percebem estas mobilizações como capazes de transformar a estrutura social ou observam-nas a partir de seu impacto na adoção das políticas estatais. Trata-se, por exemplo, da questão colocada por Lojkine sobre a importância da pressão das classes dominadas para a definição dessas políticas. (cf. Lojkine, 1981).

Esse enfoque acaba por ocultar dimensões importantes das experiências e significados atribuídos aos movimentos por seus protagonistas, uma vez que se privilegia a funcionalidade das mobilizações para o processo de transformação das estruturas de poder. Deixam de ser considerados, por conseguinte, o significado especial dos movimentos na constituição da identidade das classes dominadas<sup>6</sup>.

Possivelmente como reação a este modelo de análise, estudos recentes sobre o desenvolvimento de lutas urbanas no Brasil conferem papel de relevo à construção da identidade e à dimensão cultural (símbolos, valores e práticas) dos movimentos sociais, focalizando a aglutinação dos setores populares em torno de reivindicações que se desenvolvem tanto nas fábricas como nos bairros<sup>7</sup>.

Sem dúvida, essa perspectiva contribui para a compreensão da diversidade de experiências vividas pelas classes dominadas, oferecendo elementos para que suas mobilizações não sejam analisadas a partir de esquemas deterministas ou genético-finalistas, como se já houvesse uma trajetória definida e um objetivo pré-determinado a ser alcançado. Pode-se apontar como um problema, no entanto, o fato de, apenas no que se refere às classes dominadas, reforçar-se a perspectiva de observar seu papel de sujeito ativo na produção de experiências. Quando as análises se referem às práticas das classes dominantes, estas aparecem de forma inespecífica, como se a dimensão cultural inexistisse. É interessante, assim, que muitas análises resgatem a diversidade e riqueza das experiências populares,

---

<sup>6</sup> No que se refere à utilização do paradigma, dos movimentos sociais urbanos por autores latino-americanos, há que se considerar ainda os diferentes níveis de abordagem. Os “franceses”, quando falam de movimentos se referem ao conjunto de mobilizações, os latino-americanos se referem, com o mesmo termo e o mesmo modelo, tanto ao conjunto quanto a cada uma das mobilizações.

<sup>7</sup> Pode-se citar como uma contribuição importante, Kowarick (1988).

mas continuem a lidar com um conceito fetichizado de Estado que aparece decidindo, fixando metas, e não como expressão de relações concretas de dominação e de diferentes projetos e práticas políticas existentes na sociedade.

Ao comentar a importância que a identidade dos setores populares vem ganhando em diferentes estudos, Cardoso observa que, com frequência, se produz uma visão culturalista onde a formação de valores, símbolos e práticas sociais parece algo que se desenvolve isoladamente, dificultando a análise dos mecanismos de dominação.

Como afirma a autora:

“Cada grupo social desenvolve sua identidade afirmando-se e distinguindo-se de outros grupos. Não existe um ‘nós’ senão frente a ‘eles’, os outros. A alteridade é o fundamento da identidade e, portanto, ao descrevermos o que é particular precisamos sempre inseri-lo no contexto de que é parte. É no confronto que as identidades se constroem e não no exercício solitário das práticas coletivas de cada grupo”.  
(Cardoso, 1988:14).

Esse trabalho orienta-se nessa direção, uma vez que não se trata de contrapor a abordagem centrada no impacto institucional dos movimentos à que privilegia o plano da solidariedade e construção da identidade. Especialmente no caso brasileiro, as políticas do governo e as agências estatais têm desempenhado papel central na construção da identidade dos setores populares.

## 1.2 – Os Estudos sobre Movimentos Sociais Urbanos no Brasil

Na segunda metade da década de 70 desenvolveram-se no Brasil diversos estudos que buscavam recuperar a trajetória de mobilizações que, centradas em

demandas por melhoria das condições de vida, tornavam-se freqüentes em nossas cidades. Sob inspiração da obra de Castells e incentivados pela crescente visibilidade da participação popular naquela conjuntura, os estudiosos dos “movimentos sociais urbanos” no Brasil perceberam aquelas mobilizações como sinal de conscientização e autonomia dos setores populares que traziam, entre outras novidades, a possibilidade de formas de organização “independentes” dos sindicatos e partidos políticos.

Em linhas gerais, pode ser apontada uma dupla origem para a constituição desse campo temático – a nova sociologia urbana francesa e as análises sobre o populismo, particularmente os estudos desenvolvidos por Francisco Weffort e José Álvaro Moisés. (cf. Machado da Silva e Ribeiro, 1984; Cardoso, 1984).

Em relação à nova sociologia urbana francesa, a produção brasileira em torno do tema caracterizou-se pela redução do paradigma original, orientando-se por questões colocadas no contexto da oposição ao regime autoritário.

Como afirma Machado da Silva e Ribeiro:

“Assim a questão do papel do Estado frente à acumulação (monopolista) e às novas contradições transformou-se na análise de demandas fundadas na carência dos meios de consumo coletivo: o problema da mudança no sistema de dominação passou a ser olhado sob a ótica da democratização do regime autoritário”. (Machado da Silva e Ribeiro, 1984: 324).

Quanto aos estudos sobre o populismo, sua influência reside na forma como foram analisadas a incorporação dos trabalhadores ao processo político e as condições específicas de desenvolvimento da democracia das sociedades latino-americanas.

No caso do Brasil, o populismo permanece como o ponto de vista privilegiado para o estudo do período que se inicia com a Revolução de 1930 e se encerra com a intervenção militar em 1964. Sob o risco de simplificação, uma vez que se pode apontar fases diferenciadas na produção teórica brasileira sobre o tema e diferentes concepções entre os autores que a elaboraram, pode-se afirmar que o populismo é visto aqui como o fortalecimento do Estado numa situação de atraso geral da sociedade, de crise de hegemonia e de incapacidade da classe operária expressar-se autonomamente enquanto classe. (cf. Barbosa Filho, 1980).

Num primeiro momento da produção brasileira sobre o tema, representado principalmente por Weffort (1978), acentuou-se a existência de um Estado de compromisso entre as frações das classes dominantes que não podia prescindir de atender a algumas demandas centrais das classes dominadas. Os fundamentos teóricos para a análise do “Estado de compromisso” vão ser buscados na análise realizada por Marx (1978) sobre os camponeses parcelários, vistos como uma classe incompleta, e na discussão sobre a crise de dominação burguesa.

As dificuldades de um comportamento classista pela classe operária em formação são acentuadas por Weffort:

“Nas condições vividas por uma sociedade de formação agrária, na crise das estruturas agrárias e de desenvolvimento urbano e industrial, os setores das classes populares urbanas formadas mais por ascensão social do que por decadência, tendem a reconhecer como legítimas as regras do jogo vigente no quadro social e político do qual começam a participar.

Tendem, ademais, nestas condições estruturais e históricas, que são também condições de crise das instituições políticas e das relações entre os grupos dominantes, a identificarem-se com partidos e líderes de algum modo associados previamente ao status quo e que, embora saídos de classes “não populares” (ou talvez por isso

mesmo) possam ser percebidos como identificados com os interesses populares de maior participação social e econômica”. (Weffort, 1978: 157).

Percebe-se certa semelhança entre esta argumentação e a elaborada por Di Tella (1974), autor que desempenhou papel chave na difusão do modelo teórico do populismo, enfatizando o papel das elites latino-americanas nos processos de mudança social. Estas surgem como populistas a partir de uma incongruência de status vivida por setores médios e médios superiores da estrutura social e provocadas por alterações econômicas e sociais. Por outro lado, o desenvolvimento econômico transforma as classes populares em massas disponíveis para a manipulação política por elites incongruentes.

Uma nova fase dos estudos sobre populismo é representada por trabalhos de Weffort (1971) e Moises (1978), onde não mais se concebe o populismo como produto do encontro de classes imperfeitas. A partir da incorporação de categorias teóricas elaboradas por Althusser (1967), Poulantzas (1975) e Gramsci (1976), acentua-se a importância de fatores subjetivos, da autonomia do político diante de determinações estruturais e do desenvolvimento de estudos conjunturais. (cf. Barbosa Filho, 1980).

A discussão sobre a plena formação de uma classe social não é, entretanto, abandonada, e persiste a concepção de que existe um estágio de desenvolvimento a atingir. O importante é que esta reflexão não leva em conta que as práticas e a consciência de classe ocorrem no processo mesmo da luta de classes e não como um desenvolvimento imanente a uma dada classe social.

É dessa forma que se processa a discussão de Moisés (1978) sobre a formação, na década de 50, de uma solidariedade corporativa da classe operária – base para a constituição de organizações políticas próprias e para a formação de sua consciência. Nesta interpretação, não seriam ultrapassados os limites liberais

porque a solidariedade constrói-se apenas no seu aspecto corporativo, de grupo econômico ou de interesse. (Barbosa Filho, 1980).

O tema do “atraso” da sociedade não é superado, deixando apenas de ser visto como decorrência das condições objetivas e do processo tardio de industrialização, para ser atribuído à incapacidade da ‘esquerda’, particularmente do Partido Comunista, de superar as condições de crise de hegemonia em que vive a sociedade.

Como legado dessas abordagens, os estudos sobre movimentos sociais urbanos no Brasil tenderam a desqualificar as mobilizações que surgiram no período anterior a 1964. Estes estudos, que podem ser vistos como determinados pela conjuntura de redemocratização da sociedade brasileira, observaram as mobilizações reivindicativas dos anos 70 a partir de uma concepção analítica segundo a qual manifestações coletivas são vistas como expressões populares, alternativas, independentes e espontâneas. (cf. Machado da Silva e Ribeiro, 1984).

Se a participação política dos trabalhadores urbanos nos anos 50 e 60 foi interpretada como fenômeno atrelado ao Estado populista, os estudos sobre movimentos sociais urbanos que se multiplicam nos anos 70 procuram explicar a emergência das massas urbanas, agora com uma nova face política (ativa, mobilizada, consciente de seus direitos de cidadania). Dedicam-se, assim, ao supostamente ‘novo’ – caráter autônomo de movimento e capacidade de transformar o sistema de dominação – elementos pouco associados ao passado das mobilizações populares. (cf. Cardoso, 1984).

Numa das primeiras avaliações críticas sobre esse campo temático, Machado da Silva e Ziccardi (1983) chamam atenção para a fragilidade das bases teóricas que orientam os estudos de caso sobre movimentos sociais urbanos no Brasil. Os autores enfatizam a heterogeneidade das manifestações estudadas a

partir desse conceito, ressaltando a necessidade de se reconhecer as diferenças quanto à base social numa sociedade marcada por níveis de consumo extremamente desiguais. Nessas condições, seriam bastante improváveis alianças entre trabalhadores manuais e a pequena burguesia a partir de demandas por bens de consumo coletivo.

Os autores fazem, assim, a seguinte indagação:

“É possível pensar o movimento favelado, o mais típico e recorrente de nossos países, em comparação, por exemplo, com os movimentos das sociedades de amigos de Petrópolis, ou com os movimentos ecológicos que reivindicam a proteção de espaços verdes ameaçados pela especulação do solo? Ou não seria mais correto pensá-lo em termos das proximidades e distâncias, potenciais e reais, com o que justamente não é um movimento social urbano: o movimento sindical, e as demais ações que protagonizam os trabalhadores quando não possuem uma sólida estrutura sindical que os represente em suas demandas?” (Machado da Silva e Ziccardi, 1983: 17).

A partir de outro enfoque analítico, divergente em relação aos pressupostos centrais da nova sociologia urbana francesa, Boschi (1983) também considera a clivagem de classe como fator fundamental na diferenciação dos movimentos. Ao estabelecer distinção entre movimento de bairros de classe média e movimentos de favelas e setores periféricos, o autor apóia-se no conceito de duas lógicas da ação coletiva (Offe e Wisenthal, 1979) – uma lógica das classes privilegiadas e outra lógica das coletividades localizadas periféricamente na estrutura de classes.

As condições histórico-estruturais de países como o Brasil, caracterizado pela existência de um grande contingente de trabalhadores não inseridos plenamente em relações de produção capitalista, fazem com que alguns movimentos designados como sociais urbanos adquiram grande importância

enquanto um dos eixos de construção de identidade das classes dominadas. (cf. Machado da Silva e Ziccardi, 1983).

Neste sentido, ainda que seja correto afirmar a arbitrariedade do recorte que separa o processo de trabalho das condições de moradia, não se pode perder de vista a importância que essas condições adquirem como espaço onde se desenvolve solidariedade entre os trabalhadores.

Uma observação de Zaluar parece neste contexto bastante oportuna:

“A instabilidade no emprego, na própria ocupação vivida por esses trabalhadores, que podem passar de operários da construção civil a biscateiros ou trabalhadores por conta própria em diversas fases do seu ciclo de vida, nos leva a crer que é principalmente no local de moradia que experimentem a formação de uma coletividade. É na vizinhança, portanto, e não com os colegas de trabalho que vivenciam formas de solidariedade, de construção de identidades comuns e do sentimento, ainda que fragmentário e frágil, de pertencer a um ‘nós’ distintivo<sup>8</sup>”. (Zaluar, 1985: 62).

A despeito das críticas de que são objeto os estudos sobre movimentos sociais urbanos, Machado da Silva aponta para uma questão, em geral, não considerada nas reflexões sobre o tema. Trata-se da abertura de novas indagações e possibilidades de análise propiciada por esses trabalhos. (Machado da Silva, 1985).

Ao realizarem análises internas às mobilizações coletivas focalizadas e ao examinarem aspectos conjunturais, os estudos sobre movimentos sociais urbanos

---

<sup>8</sup> A autora observa que o mesmo processo ocorre na classe operária inglesa, baseando-se em estudo realizado por Hoggart. Segundo este autor, o operário inglês muda mais de emprego do que de moradia e a “área local é o principal centro de referência e o palco de suas relações sociais mais fortes e duradouras”. (Hoggart, 1966: 62-63 apud Zaluar, 1985: 62).

põem em relevo o formalismo das análises tradicionais sobre o Estado e participação política das classes populares.

Nestas análises, o foco de interesse convergia para os resultados institucionais das relações de classes; tanto na abordagem do “Estado – instrumento de classe” como na abordagem dedicada ao estudo do “sistema político”, na linha da sociologia norte-americana (Machado da Silva, 1985: 5).

Na recente literatura sobre movimentos sociais a onipresença do Estado é um pressuposto da análise.

“A diferença está em que esta onipresença é apenas alusiva: tratando-se de estudos parciais e fragmentares, o centro das análises concretas volta-se para os aparelhos de Estado diretamente envolvidos nas mobilizações focalizadas. Neste movimento, produz-se uma importante diferença: do Estado – instrumento passa-se a operar de fato com uma concepção de aparelhos de Estado – agentes (isto é, sujeitos, ‘atores’ sociais)”. (Maçado da Silva, 1985: 15).

O privilegiamento das práticas de classe, da presença de atores políticos concretos, pode contribuir para o desenvolvimento de concepções mais amplas sobre o Estado e a ação política, rompendo com esquemas rígidos e formais de interpretação.

O recente interesse da Antropologia pelo campo temático é saudado pelo autor, em virtude da possibilidade de colocar sob novo ângulo a análise do Estado e das classes sociais. O aspecto ressaltado refere-se à substituição do enfoque – antes dirigido aos resultados institucionais (aos arranjos formais do aparelho de Estado) –, pela ênfase nas práticas de classe.

A partir dos anos 80, à medida que se desenvolvem avaliações críticas consistentes à literatura sobre movimentos sociais urbanos, toma corpo a perspectiva de estudar as lutas sociais que se desenvolvem nas cidades

(...) nos seus micromovimentos, pesquisando situações concretas que aparecem no ‘calor da hora’ e que apontam para impasses e saídas para as quais as condições estruturais objetivas constituem, na melhor das hipóteses, apenas um grande pano de fundo”.  
(Kowarick, 1988: 18).

No mesmo movimento, revaloriza-se a perspectiva histórica de abordagem dos movimentos sociais, buscando apreender o que há de atualidade no desenvolvimento das lutas populares.

Corre-se aqui um perigo: ao abandonar os grandes esquemas explicativos, as análises dos movimentos podem incorrer numa postura relativista que reproduza, agora com a valorização da dimensão cultural, a fragmentação apontada nos estudos de caso sobre movimentos sociais urbanos.

Sem dúvida, a mediação entre essas perspectivas – necessidade de um eixo teórico que permita melhor compreensão das diversidades e considerações para o que é efetivamente produzido pelas práticas sociais dos sujeitos históricos – é o grande desafio que se coloca para os estudiosos das lutas sociais.

### 1.3 – O Estudo do Movimento de Favelados do Rio de Janeiro – Objetivos da Investigação

Com base no que foi abordado, é possível precisar melhor os objetivos deste trabalho.

À luz da discussão sobre a importância de focalizar as práticas sociais, o movimento de favelas não será examinado a partir de uma ótica restrita que

privilegie seu impacto institucional – suas vitórias ou suas derrotas. Ao estudá-lo também como um dos eixos de construção de identidade entre os setores populares, é possível articular teórica e empiricamente suas relações com outros movimentos protagonizados pelas classes dominadas, como é o caso do movimento sindical.

Tal posicionamento não implica, entretanto, em incorrer no equívoco anteriormente apontado de tomar por referência exclusiva as práticas, valores e representações dos participantes do movimento.

Constatando a tendência presente em diversos estudos de isolar a discussão das políticas estatais e seu impacto sobre o espaço urbano das análises sobre lutas sociais, proponho-me a observar as mobilizações da população favelada como parte do processo político global, influenciadas, portanto, pelo processo de constituição do Estado, pelas diferentes concepções ideológicas presentes no movimento de favelados e pelas variações de conjuntura.

Desenvolver o estudo de um período pouco abordado nas análises sobre movimentos sociais urbanos, como é o caso das mobilizações anteriores a 1964, correntemente analisadas a partir do referencial teórico do populismo, e ainda das mobilizações que ocorreram durante os governos militares (lutas contra a remoção de favelas) pode contribuir para que algumas características histórico-conjunturais não sejam tomadas como intrínsecas aos movimentos, permitindo discutir de forma mais adequada temas como formas de organização, autonomia e capacidade de transformar o sistema de dominação.

Uma das características mais importantes do movimento de favelas é sua relativa continuidade ao longo do tempo. Boschi (1983: 32) chama atenção para este ponto:

“Uma das diferenças marcantes tem a ver com a própria proeminência do movimento de associações de moradores

de favelas em relação ao de setores médios, o qual se manteve mais estruturado e permanente ao longo do tempo, a despeito dos ciclos de esvaziamento no auge do período repressivo no Brasil”.

O conhecimento, ainda que incompleto, da história desse movimento, além de possibilitar que sejam revistas noções correntes sobre a participação popular na história política do país, pode oferecer alguns subsídios para a revisão da teoria dos movimentos sociais urbanos. Neste sentido, o presente trabalho orienta-se por uma preocupação comum a outros estudos – tentar explicar de forma mais adequada processos sociais ricos, complexos e dinâmicos, com freqüência empobrecidos pelo uso de esquemas rígidos e deterministas de análise.

## CAPÍTULO 2

### ESTADO E HABITAÇÃO POPULAR APÓS 1930

Neste capítulo procuro analisar as transformações no tratamento da questão habitacional pelo Estado durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, especialmente nos aspectos de maior impacto sobre a população favelada.

Inicialmente abordo a relação entre a multiplicação das favelas e seu reconhecimento oficial pelo Código de Obras de 1937 – primeiro documento legal tanto a considerar a existência deste tipo de moradia como a propor sua eliminação.

A seguir é examinada a experiência de construção dos “Parques Proletários Provisórios”, apontando suas semelhanças com outra solução habitacional adotada na época – a construção e financiamento de moradias pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

Finalmente acentuo como as reivindicações relacionadas à moradia passam progressivamente a ser dirigidas ao Estado, o que ainda não poderia ser estendido a movimentos por melhorias de posse dos terrenos nas favelas. A intolerância quanto a esta solução habitacional encontrada por crescentes segmentos da população pobre é uma característica do período focalizado. Nas representações das classes dominantes, a “promiscuidade macabra” da favela aparece como um obstáculo ao desenvolvimento do projeto de formação de uma classe operária disciplinada, em conformidade com os padrões morais, higiênicos e culturais então idealizados.

## 2.1 – O Reconhecimento da Favela como Problema Habitacional

Durante as duas primeiras décadas do século XX, a favela não despertou muita atenção. Apesar de desde fins do século XIX setores da população pobre formarem os primeiros aglomerados deste tipo, as casas de cômodo, as vilas e avenidas predominavam como formas típicas de habitação popular<sup>9</sup>.

Os estudos sobre a formação do espaço urbano no Rio de Janeiro apontam para a importância de processos que se constituem a partir da segunda metade do século XIX – explosão demográfica; decadência da economia cafeeira; desenvolvimento de transportes coletivos urbanos e de sistemas de saneamento; início do processo de industrialização organizado pelo capital comercial que aproveitou a numerosa força de trabalho disponível; decadência dos cortiços como forma predominante de moradia da população pobre. Tais processos inter-relacionados contribuem para alterar radicalmente a fisionomia da cidade com a incorporação de novas áreas ao espaço urbano, caracterizando o fenômeno denominado por Maurício Abreu como “desconcentração”. (apud Machado da Silva e Valladares, 1985: 3).

A Reforma Urbana implementada pela administração de Pereira Passos assume neste contexto papel fundamental. Foi a primeira intervenção significativa do Estado na conformação da cidade e no uso de seus espaços, consolidando os processos, anteriormente mencionados, que acompanharam a decadência da economia escravista e a expansão das relações capitalistas no país. A partir da necessidade de embelezamento e saneamento da cidade, um verdadeiro ato cirúrgico é realizado com a abertura de novos eixos viários como a Av. Rio Branco e a Av. Beira Mar e a demolição dos cortiços nas áreas centrais da cidade.

A demolição dos cortiços determinou inicialmente uma alteração nas características do processo de suburbanização que se inicia em fins do século

---

<sup>9</sup> Sobre os tipos de moradia popular, ver Leeds e Leeds (1978: cap. V).

XIX. Se naquele momento, dirigiam-se para os subúrbios setores da classe média que podiam arcar com os elevados custos de transporte, como um dos efeitos da reforma Passos verifica-se o deslocamento progressivo de trabalhadores para os loteamentos da periferia da cidade. O “remodelamento da cidade” reforça o processo de desconcentração e a simultânea segregação social do espaço, com a separação de usos e classes sociais anteriormente próximos. (Abreu, 1984).

Ao analisar alguns aspectos da Reforma Passos, Elias (1984) observa que a regulamentação das construções não atinge os morros da cidade, favorecendo a multiplicação de favelas. O autor cita o decreto n.º 391 de 10 de fevereiro de 1903 que determina:

“(…) os barracões toscos não serão permitidos, seja qual for o pretexto de que se lance mão para obtenção de licença, salvo nos morros que ainda não tiveram habitação mediante licença”. (apud Elias, 1984: 15).

Até a década de 30, no entanto, as favelas eram muito pouco numerosas. De acordo com dados apresentados por Beloch (1983: 40), em 1933 existiam apenas nove aglomerados com 3560 habitações. Constata-se a partir desta data intenso crescimento tanto no número de aglomerados como da população favelada<sup>10</sup>.

A intensa urbanização que acompanha a orientação do padrão de acumulação para o setor industrial após a Revolução de 1930, agrava sensivelmente o déficit habitacional já bastante evidente na década anterior<sup>11</sup>. O Rio de Janeiro, além de capital administrativa e principal porto, transforma-se num

---

<sup>10</sup> Os dados sobre este crescimento são conflitantes. Beloch (1980:40) refere-se à existência de 34.567 habitações e 138.835 moradores no ano de 1948. Parisse (1969:26), com base em dados do Serviço de Febre Amarela, estima um total de 60.000 domicílios para o ano de 1942.

<sup>11</sup> Além da redução da oferta de moradias no período da Primeira Guerra, deve-se acrescentar o impacto de uma medida adotada em 1921 que determinou o congelamento de aluguéis e regulamentação dos casos de despejo. (ver a respeito, Ribeiro, 1984).

dos mais importantes mercados de trabalho do país, para onde afluem crescentemente fluxos migratórios oriundos em grande parte das áreas agrícolas decadentes.

Parrisse (1969) observa que o crescimento intenso das favelas, após as transformações globais que seguem à Revolução de 1930, determinou que nos anos 40 a favela se constituísse em um importante problema urbano a merecer atenção da imprensa, de técnicos e do governo.

A importância atribuída a este tipo de moradia não pode, no entanto, ser creditada apenas ao seu crescimento. A localização das favelas nos interstícios dos núcleos urbanos consolidados, sua proximidade do “habitat” das classes dominantes, consistiu também em fator importante para explicar a politização que progressivamente o fenômeno adquiriu<sup>12</sup>.

Antes de considerar como a favela transformou-se em questão urbana relevante para o Estado, convém examinar a inserção desta forma de moradia no espaço urbano.

A tese de uma assistente social que atuava na Secretaria de Saúde e Assistência em 1942 oferece, neste sentido, informações importantes. Constata-se a existência de cerca de trinta aglomerados distribuídos pelos distritos mais urbanizados do Centro e zona sul (Copacabana e Lagoa) e pelos distritos industrializados da zona sul e da zona norte da cidade. (Nascimento e Silva, 1942 apud Parrisse, 1969:28). As favelas formavam-se nas zonas consolidadas do espaço urbano – núcleos mais densamente povoados e nas proximidades das indústrias.

---

<sup>12</sup> Atribuir à dimensão quantitativa a importância política que determinados tipos de moradia popular adquirem também não é suficiente para o exame da autoconstrução em loteamentos da periferia da cidade. Estudos recentes demonstram que este tipo de moradia apresenta, pelo menos a partir de 1950, índices mais expressivos de crescimento do que as favelas, sem alcançarem a mesma visibilidade política. A politização da questão da moradia em torno das favelas possivelmente terá dificultado a percepção deste fato. (cf. Machado da Silva e Valladares, 1985).

O intenso crescimento das favelas a partir da década de 30 ocorre à medida em que se define o padrão de evolução urbana do Rio de Janeiro – expansão da cidade através do loteamento de grandes porções de terreno na periferia, ocupados de forma intermitente gerando vazios urbanos e um importante setor de autoprodução de soluções habitacionais, tanto nos loteamentos como nos interstícios das zonas já consolidadas.

A topografia do Rio de Janeiro contribuiu sensivelmente para a formação destes pontos intersticiais. No período inicial da expansão urbana, determinadas áreas, mesmo quando localizadas em núcleos densamente povoados, não puderam ser incorporadas ao mercado capitalista de terras – as encostas dos morros e os terrenos pantanosos. Nestas áreas, crescentes segmentos da população que necessitavam da aglomeração urbana buscaram a solução para o problema da moradia, cada vez mais agravado em face do desnível entre o poder aquisitivo e a valorização dos imóveis.

Não era contudo uma opção fácil para os trabalhadores. Além da instabilidade relacionada à ocupação ilegal de terrenos e do aproveitamento de possíveis horas de lazer na construção do barraco, a constituição de um mercado irregular de terra reforçou a exploração, ou espoliação urbana nas palavras de Kowarick (1973), a que eram submetidos.

Um antigo líder favelado, ao relatar o processo de ocupação do morro do Borel (Usina da Tijuca), apresenta com detalhes a exploração dos moradores por supostos proprietários que se sucediam no controle sobre a formação da favela. (Gomes, 1980).

Na década de 40, matérias em jornais chamavam igualmente atenção para este fato, como pode ilustrar o seguinte trecho de uma reportagem publicada pelo Correio da Manhã:

“Um homem pobre chega ao morro, escolhe um terreno favorável e constrói sua casa, ou melhor, seu barracão. Dias depois, aparece o ‘dono’ do terreno. Entra em entendimento com a pessoa que fez a casa e esta tem que pagar-lhe uma grande quantia. Passado algum tempo, surge outro ‘dono’ que vem cobrar os antigos clientes e tomar conhecimento dos novos...E assim aconteceu com quase todos os moradores que têm suas casas em áreas pertencentes a vários ‘donos’. (Correio da Manhã, 4/8/1940: 5).

Data deste período o maior interesse pelas favelas que pela primeira vez são reconhecidas por um documento legal: o Código de Obras de 1937. Apesar das profundas transformações que se seguiram à Revolução de 1930, a questão habitacional não mereceu de imediato atenção especial. Isto só vem ocorrer na vigência do Estado Novo, integrando as propostas na área da habitação popular um conjunto de medidas que caracterizaram as novas relações do Estado com as classes trabalhadoras.

O Código, em seu artigo 349, determinava:

“(…) nas favelas existentes é absolutamente proibido levantar ou construir novos casebres, executar qualquer obra nos que existem ou fazer qualquer construção”. (apud Parisse, 1969: 32).

Determinava igualmente a substituição das favelas por moradias provisórias de tipo mínimo e a construção “de casas proletárias de tipo padronizado que se beneficiam de um processamento de licença mais rápido e cujo lote pode ser menor que a norma comum”. (apud Parisse, 1969: 32).

Nesse momento, a moradia das populações pobres aparece nas representações da classe dominante como um elemento importante para a saúde

“física e moral” dos trabalhadores, como pode ilustrar o seguinte trecho de um artigo do jornal do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI):

“Se se visitar as moradias das classes operárias no Brasil, notar-se-á serem todas, sem exceção, de má qualidade, compreendendo-se assim as habitações prejudiciais à saúde física e moral dos inquilinos”. (Inaplarios, n.º 6, 1938 – apud Mangabeira, 1986: 94).

As favelas são percebidas como quistos em meio à cidade e à civilização, “tugúrios” onde se refugiava a “malandragem” – aqueles que não queriam se submeter ao ritmo ordenado da produção capitalista.

O tratamento da favela como questão de polícia e as ameaças de destruição já aparecem nas referências da imprensa durante o início da década de 40. Ao realizar série de reportagens, publicadas pelo Caderno Feminino do “Correio da Manhã”, nos morros da Mangueira, Matriz, São Carlos, Salgueiro e Cachoeira Pequena, Ybelmar Pinheiro observa:

“A favela já foi motivo de inúmeras canções, servindo também de tema para peças teatrais. As canções relativas a esse lugar surgiram geralmente quando se falava em destruir. Tornou-se mesmo muito vulgar uma dessas canções que se intitulava ‘A Favela vai abaixo’”. (Correios da Manhã, 4/8/1940 – Caderno Feminino: 1).

Em 1941, realizou-se no Rio de Janeiro o Primeiro Congresso Brasileiro de Urbanismo que discutiu demoradamente o problema das favelas além de ter organizado uma visita de seus participantes ao morro da Mangueira. O “Correio da Manhã” ao relatar a visita, expôs o seguinte ponto de vista:

“O problema das favelas é dos que exigem uma solução radical mas pensada, um golpe mais transformador do que mortal. Porque até agora as favelas têm parecido imortais...De vez em quando uma, visada, desaparece como uma plantação de cogumelos varrida por súbito vento de destruição. As famílias protestam, mães assomam à porta dos barracos carregando nos braços filhos que ficarão ao relento, mulatos como o violão a tiracolo, passam com a camisa listada, olham com desprezo os trabalhadores municipais, os do batente, que lhes vêm acabar com a casa, e partem para rumo ignorado”. (Correio da Manhã, 24/1/1941: 13).

José Mariano Filho, membro do Rotary Club e presidente da Comissão de Urbanismo e Habitação do congresso, incluiu a favela entre os problemas urbanos mais graves. Um dos pontos destacados (que aparece com frequência nas matérias publicadas pela imprensa) é a influência da herança étnica do mestiço evidenciada no primitivismo dos ritos africanos e pouca disposição para o trabalho. Entre as razões que explicam a formação de favelas ocupa lugar importante “o caráter solicitário do elemento negro, na tendência de volver à expressão da vida primária rural”. (Correio da Manhã, 29/1/1941: 3).

Apesar da associação favela/malandragem ser bastante comum nas representações sobre a população favelada no período focalizado, José Mariano Filho relaciona a formação de favelas às características do mercado de trabalho. Ressalta que os núcleos formam-se em função das atividades disponíveis nas proximidades das moradias – as favelas de Copacabana seriam constituídas por domésticas, as da Saúde por estivadores, e assim por diante.

Em suas conclusões, o I Congresso de Urbanismo reforçou as determinações do Código de Obras de 1937, propondo a construção de casas novas e higiênicas, se possível nos mesmos locais onde moravam os favelados.

A compreensão de que era importante evitar o deslocamento dos trabalhadores que habitavam as favelas é um aspecto fundamental das propostas que surgem nesse período. Na seção que se segue, a exposição dos argumentos do idealizador dos “Parques Proletários Provisórios”, Vitor Tavares de Moura, contribui para que se entenda a importância atribuída à localização das novas habitações nos mesmos terrenos, ou em terrenos próximos aos ocupados pelas favelas.

## 2.2 – Criar Lares Operários que Substituam as Favelas

Adotada durante a administração de Henrique Dodsworth (1937/1945) na prefeitura do Rio de Janeiro, a construção dos Parques Proletários foi a primeira solução habitacional para resolver, do ponto de vista das classes dominantes, o problema representado pelas favelas. Mais do que uma política administrativa localizada, tratou-se de uma medida expressiva do tratamento dado pelo Estado à questão da habitação popular, identificando-se em alguns aspectos com outras soluções adotadas como a campanha pela erradicação dos mocambos em Recife<sup>13</sup> e a construção de conjuntos residenciais pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)<sup>14</sup>.

À semelhança da política habitacional implementada através dos IAPs, a criação dos Parques Proletários Provisórios indica que o Estado começa a responsabilizar-se pelas condições de reprodução da força de trabalho. Deve-se ainda acrescentar que o espaço da moradia é concebido na época, como um importante elemento na formação de uma classe operária disciplinada, vivendo em

---

<sup>13</sup> A campanha foi organizada pela Liga contra o Mocambo, criada durante a intervenção de Agamenon Magalhães em Pernambuco. Durante os cinco anos de atividade (1939/1945), a Liga destruiu 12.432 mocambos que, segundo dados da Comissão Censitária, localizavam-se em terrenos de difícil habitabilidade dos bairros centrais de Recife, zonas residenciais e faixa litorânea (distribuição espacial semelhante a das favelas do Rio de Janeiro, no que se refere à ocupação de áreas intersticiais do espaço urbano). Apesar do forte impacto desta política, mocambos continuaram a ser construídos e o encaminhamento de mocambeiros para “zonas de trabalho” – áreas rurais na periferia da cidade – fracassou.

<sup>14</sup> Ver a respeito Farah (1983) e Mangabeira (1986).

conformidade com os padrões habitacionais, higiênicos e morais idealizados pelas classes dominantes. (cf. Mangabeira, 1986).

Apesar do discurso higienista prevalecente na administração Pereira Passos persistir, as condições de “saúde moral” são as mais enfatizadas em todas as medidas relativas à habitação popular adotadas no período.

No que se refere especificamente aos Parques Proletários, um documento básico para que se compreendam as razões que determinaram sua construção é o “esboço de um plano para solução do problema das favelas do Rio de Janeiro”, elaborado em 1941 pelo médico Vitor Tavares de Moura<sup>15</sup>, diretor do Albergue da Boa Vontade. Moura propôs ao Secretário de Saúde e Assistência, Jesuíno Carlos de Albuquerque, a construção de casas “modestas”, mas higiênicas, próximas ou, se possível, nas mesmas áreas onde se localizavam as favelas, precedida de rigoroso censo que especificasse as condições de propriedade do terreno, as características do barraco e do uso do solo (existência ou não de áreas cultivadas) e de seus moradores (levantamento das faixas etárias, cor, sexo, emprego, etc). Posteriormente o censo foi realizado em 14 favelas.

A proposta de construir as novas moradias nas mesmas zonas urbanas onde se localizavam as favelas, um dos aspectos básicos do plano, pode ser melhor entendida, ao observarmos as relações entre a formação desses aglomerados e o mercado de trabalho. Um dos casos típicos comentado no plano é o Morro da Favela, próximo ao Cais do Porto, onde trabalhavam milhares de pessoas.

Ao enumerar as áreas adequadas para a construção das novas habitações, Moura destaca:

---

<sup>15</sup> É interessante observar que Vitor Tavares de Moura participara, sob a administração do interventor Agamenon Magalhães, das atividades da Liga contra o Mocambo.

“(...) as áreas intersticiais da cidade ou sejam, aquelas áreas muito pouco habitadas que separam os bairros entre si. (...).

Nelas poderão ser localizadas milhares de casas, sem que esse fato venha a afetar de modo chocante o aspecto urbano da cidade, muito pelo contrário, isto enfeitará tais zonas e depois, com a evolução da cidade acontecerá como em todas as grandes cidades do mundo, os tipos de casas modestas irão dando lugar a melhor construção enquanto que os mais humildes se encaminharão para a periferia da cidade...Além dos terrenos das zonas intersticiais, convém acentuar ainda que, repetindo, que se pode contar aproveitamento, dependendo de medidas urgentes e severas, todavia legais, com inúmeros de outros terrenos atualmente ocupados por favelas e explorados por proprietários pouco escrupulosos”. (apud Parisse, 1969: 64).

O secretário de assistência e saúde, em resposta ao plano de Moura, nomeou, no início de 1942, comissão constituída por dois engenheiros e dois médicos – o próprio Vitor Tavares de Moura, responsável pelo censo e um segundo médico, responsável pelas relações com o serviço de estatística e pela recuperação social dos favelados.

Em fins de 1941, a comissão entregou ao prefeito um plano, no qual constavam propostas de medidas de “ação preventiva” e “ação realizadora”.

As propostas de medidas preventivas referiam-se ao controle dos fluxos migratórios para o Rio de Janeiro, propondo o

(...) recâmbio de indivíduos de baixa condição social para seus estados de origem, a fiscalização quanto ao cumprimento do disposto no código de obras (impedir a reforma nos existentes e a construção de novos barracos) e campanha de reeducação social, visando corrigir hábitos

personais de uns e incentivar a todos no sentido de escolha de melhor moradia”. (apud Parisse, 1969: 67).

Os dados revelam à concepção sobre o problema da favela como uma opção do favelado que a partir de sua forma de moradia (anti-higiênica e desorganizada do ponto de vista moral) afastar-se-ia das normas da “civilização”.

Que a “recuperação social” só poderia verificar-se com a mudança da habitação fica evidente no balanço realizado por Dodsworth em 1956<sup>16</sup>. Ao analisar a importância das realizações habitacionais em sua administração, o ex-prefeito manifesta a seguinte posição:

“Os Parques Proletários Provisórios realizaram trabalho preparatório de incalculáveis benefícios e do mais alto sentido humano: antes da casa própria, a recuperação do indivíduo deformado pela promiscuidade macabra da favela”. (Correio da Manhã, 28/3/56: 6).

Como medidas de ação realizadora, a Comissão propôs a realização de inquéritos, que permitissem orientação técnica para as soluções a serem adotadas, e a construção de casas provisórias, quando possível definitivas, para onde deveriam ser transferidos os moradores dos casebres, “tendo em vista suas condições de saúde, trabalho e de defesa contra a varíola, difteria, doenças do grupo coli-tífico, além de inspeção torácica e apurações de conduta social”. (apud Parisse, 1969: 67).

A reação da grande imprensa foi extremamente favorável ao plano, conforme demonstra Parisse e pôde ser constatado a partir de leitura de jornais desse período.

---

<sup>16</sup> Dodsworth, motivado por dois artigos publicados pelo “Correio da Manhã” sobre as políticas adotadas para as favelas desde sua administração na prefeitura do Distrito Federal, escreveu para aquele jornal uma avaliação da experiência dos Parques Proletários Provisórios. (ver Correio da Manhã, 28/3/1956).

O relatório da Comissão foi entregue junto com o censo da favela do Capinzal e iniciaram-se os trabalhos de construção do Parque Proletário n.º 1 – Parque Proletário da Gávea – inaugurado em maio de 1942 com a transferência dos favelados do Largo da Memória (parte da favela da Praia do Pinto), em cujo terreno posteriormente construiu-se o 8º Grupo Móvel de Artilharia de Costa (Av. Bartolomeu Mitre).

Durante a administração de Dodsworth foram extintas totalmente as favelas do Capinzal e Olaria (ambas da Rua Marquês de São Vicente), a do Arará (Parque dos Mineiros) e a do Largo da Memória e parcialmente as favelas da Praia do Pinto e da Rua Macedo Sobrinho. (Correio da Manhã, 28/3/1966: 6).

O plano nunca foi totalmente efetivado, transformando-se as casas provisórias em moradias definitivas. Em relação ao número de favelados abrigados, os Parques Proletários pouco representaram. Nos três conjuntos instalados – o Parque Proletário nº 1 da Gávea, o Parque Proletário nº 2 no Caju, e o nº 3 na Praia do Pinto – passaram a morar de 7 a 8 mil pessoas, numa população estimada na época em cerca de 130.000 favelados.

A importância da medida reside em seu significado político – naquilo que ela revela sobre a concepção de habitação popular durante o primeiro governo de Getúlio Vargas. Inclui-se num conjunto de medidas paternalistas adotadas em relação à classe operária, nas quais observa-se o reconhecimento de reivindicações que acompanharam o processo de acumulação do país, porém, de uma forma totalmente tutelada pelo Estado. Parisse (1969) sublinha a publicidade que foi dada à implantação dos parques proletários pela imprensa getulista e as constantes visitas de autoridades ao Parque Proletário da Gávea.

Ressalte-se que apesar da ênfase na substituição do tipo de habitação como medida preliminar, a solução era concebida como “global” – envolvendo aspectos como saúde, organização familiar, educação moral e participação

comunitária. (cf. Machado da Silva e Valladares, 1985: 17-18). Apesar da forte importância atribuída à questão da moradia higiênica que, como foi assinalado, aproxima a concepção dos parques proletários à concepção sanitarista que inspirou a Reforma Passos, o aspecto da reeducação moral era o mais enfatizado. Em uma das matérias publicadas pela imprensa apresentava-se um título bastante ilustrativo: “Lares que Substituam as Favelas”.

Que a solução era concebida como global, pode ilustrar o seguinte depoimento do Dodsworth:

“O Parque Proletário nº 1, o de maior densidade de população, dispunha para esse objetivo (o da recuperação dos favelados) de serviços de assistência pré-natal, berçário, creche, recreio infantil e pré-escolar, escolas de alfabetização, oficinas, centros de cultura física, canto orfeônico, orientação profissional, auxílio de alimentação através de armazéns do SAPS, orientação econômica por meio de agência da Caixa Econômica, conjunto próprio de bombeiros. E por fim para completar o ambiente, de acordo com a tradição dos sentimentos brasileiros e para atender às imperiosas necessidades do meio carecedor de maior amparo cultural, a Igreja, tão bela na simplicidade quanto expressiva na sua admirável missão”. (Correio da Manhã, 28/3/1956: 6).

A relação favelado/trabalhador aparece explicitamente nas determinações de quem deveria ocupar os parques proletários. No caso do Parque Proletário da Gávea, deveriam ali residir trabalhadores na zona sul da cidade. Como solução definitiva propunha-se a “construção de grandes conjuntos residenciais destinados a abrigar pessoas de trabalho certo, de família constituída, de boa conduta social, e de saúde devidamente atestada”. (Correio da Manhã, 28/3/1956).

Leeds e Leeds (1978) observam o forte controle sobre a vida dos moradores dos parques proletários:

“A autoridade da Administração sobre os moradores era total. Todos os moradores tinham carteiras de identificação que apresentavam à noite nos portões guardados que eram fechados às 22 horas. Toda noite às nove, o administrador dava um ‘chá’ (o chá das nove) quando ele falava num microfone sobre acontecimentos do dia e aproveitava a oportunidade para as “lições morais” que eram “necessárias”. (Moura, 1969: 4, apud Leeds e Leeds, 1978: 196-197).

Nas eleições à Câmara Municipal de 1958, o antigo administrador, M. Arruda, em um de seus discursos de campanha no Parque da Gávea, apresenta as razões que inspiraram o “chá das nove”.

“(…) Quando eu oferecia o ‘chá das nove’, era como uma troca de idéias e conselho àqueles pais menos afortunados, era como um conselho às crianças, ensinando o caminho do bem, e o resultado aí está.

Com o meu ‘chá das nove’, ajudei a formar homens e excelentes operários, o que não acontece nestes dias onde impera desordem, indisciplina e a falta de respeito”. (SAGMACS, pt. II, 1960: 45, grifo meu).

Em contraste com as moradias típicas das populações pobres (os cortiços, as casas de cômodo e as favelas), os parques proletários, à semelhança dos conjuntos residenciais construídos pelos IAPs, aparecem como “o espaço da reunião das famílias, da estabilidade, da ordem”. (Mangabeira, 1986: 94).

Mangabeira (1986), analisando a construção do conjunto do IAPI em Realengo oferece importante contribuição para o exame das soluções habitacionais no período focalizado. Ao discutir os fatores que determinaram o financiamento e construção de moradias pelos IAPs, a autora observa:

“Esta política que é gerada numa conjuntura marcada pelo paternalismo nas relações entre Estado e classe operária, visará interferir sobre as condições gerais de reprodução da força de trabalho. Esta intervenção não busca apenas rebaixar os custos de reprodução, oferecendo moradias para serem alugadas a valores abaixo daqueles cobrados pelo mercado, o aparecer como um exemplo do ‘interesse do Estado para com as precárias condições de moradia da classe trabalhadora. Era uma política habitacional carregada de fortes traços normalizadores e propunha-se a transformar seus ‘clientes’ em ‘operários padrões’, indiretamente através do espaço de moradia, tal qual o perfil formulado pela representação da classe dominante de então”. (Mangabeira, 1986: 45).

No referido trabalho são discutidas duas dimensões deste projeto normalizador: uma dimensão visível expressa pelo controle explícito das atividades dos moradores, onde a prática dos visitantes sociais seria o aspecto mais marcante, e sobre a qual a administração do Parque Proletário da Gávea oferece ilustração bastante reveladora; e uma dimensão velada, apesar de fisicamente mais concreta, presente na arquitetura das casas, na limitação do espaço de moradia e dos seus usos.

Ao discutir a construção de habitações pelos IAPs e baseando-se na contribuição do Topalov (1979) sobre a intervenção do Estado no campo da habitação popular, a autora contribui para a crítica das abordagens que assinalam que, face à disponibilidade de força de trabalho e do baixo custo de sua reprodução, a intervenção do Estado dirigir-se-ia apenas a favorecer a acumulação, ou caracterizar-se-ia como ação simbólica que tentasse conter focos de tensão social.

Mangabeira acentua o papel especial da habitação entre as condições gerais de reprodução da força de trabalho, destacando que:

“As mudanças nas práticas de consumo, realizadas através de habitação pública são tanto mudanças econômicas quanto culturais e ideológicas: representam uma intervenção na feição da família, impondo o modelo socialmente hegemônico de família nuclear e nas atividades desta, impondo a separação do espaço da casa como espaço de consumo não socializado”. (Mangabeira, 1986: 40).

Conclui a autora que o atendimento a um número inexpressivo de trabalhadores pelos IAPs – argumento que pode ser estendido à análise dos Parques Proletários Provisórios – não deve servir de base para mensuração dos efeitos, intenções e eficácia da intervenção do Estado sobre a reprodução da força de trabalho.

A experiência de atender a um segmento restrito de trabalhadores não pode ser vista ainda como uma particularidade do caso brasileiro. Estudos sobre o provimento de moradias públicas desde o início do século XX em países como a Inglaterra (cf. Rex e Moore, 1967) e a França (cf. Topalov, 1979) revelam que este também se caracterizou pelo atendimento a setores específicos de trabalhadores.

Outro aspecto a ser observado consiste no desenvolvimento de lutas sociais orientadas para a ampliação das políticas de habitação pública. No caso do Brasil, é interessante examinar como a atuação das instituições previdenciárias no financiamento e construção de habitações favoreceu a que os trabalhadores identificassem no Estado a responsabilidade pelo atendimento às necessidades de moradia, aspecto considerado sucintamente na seção que se segue.

### 2.3 – O Estado como Principal Alvo das Reivindicações por Moradia

Uma medida de forte impacto adotada durante o período estadonovista foi o congelamento dos aluguéis em 1942. Idealizada como tentativa de controlar o aumento excessivo do custo de reprodução da força de trabalho, decorrente do

agravamento do processo inflacionário a partir de 1938, tal medida contribuiu para estimular a auto-produção de moradias pelas classes populares.

Como observa Farah (1983), o congelamento dos aluguéis implicou na reorientação da construção imobiliária, que passou a destinar-se à venda de habitações em detrimento da construção para aluguel, atendendo desta forma apenas às necessidades de consumo das classes dominantes e de setores das classes médias e constituindo-se em importante fator de estímulo à multiplicação de favelas e à autoconstrução nos loteamentos da periferia.

A crise da oferta de moradias para aluguel e as transformações na relação entre Estado e classes trabalhadoras, com a extensão dos direitos sociais de cidadania explicam a mudança no alvo das reivindicações relacionadas à moradia. Se em momentos anteriores, os trabalhadores entendiam que o direito à casa relacionava-se ao aumento dos salários ou à pressão sobre os proprietários de imóveis no sentido de impedir aumentos abusivos dos aluguéis, a partir de 1940 o Estado começa a ser identificado como o responsável pelo atendimento à necessidade de habitação das classes populares.

A determinação de que os Institutos de Aposentaria e Pensões incorporassem, ainda que secundariamente, a construção e financiamento de moradias assume neste contexto importante papel. Com a redução na oferta de moradias, ter acesso à casa passa a ser uma reivindicação mais importante do que as pressões contra aumentos dos aluguéis, então congelados, cabendo ao Estado oferecer habitações que suprissem as necessidades dos trabalhadores.

Nas palavras de Farah,

“Ao estabelecer desde o início da década de 30 a possibilidade de as instituições previdenciárias atuarem no campo habitacional, o Estado permitiu que os assalariados

urbanos identificassem nesses aparelhos canais adequados para suas reivindicações”. (Farah, 1983: 28).

Se as reivindicações por moradia dos trabalhadores previdenciários eram reconhecidas, elas não poderiam, no entanto, abranger qualquer medida que identificasse as favelas como legitimadas de habitação.

A solução para o “problema” representado pelas favelas, como visto, era pensada em termos de sua eliminação e substituição por morarias proletárias, onde a provisoriedade da habitação relacionava-se a uma etapa de transição na qual os favelados internalizariam as atitudes morais e higiênicas consoantes com o perfil da classe operária idealizado pelas classes dominantes.

A discussão ou negociação com os favelados para a solução do “problema das favelas” nunca é mencionada nos documentos da época. O fato de se tratar de um período ditatorial não é suficiente para explicar a atitude dos idealizadores dos “Parques Proletários Provisórios”, uma vez que não cessaram totalmente, apesar da repressão ao movimento operário, particularmente às lideranças comunistas, as possibilidades de negociação com os trabalhadores.

A ilegalidade da favela diante das normas habitacionais e a concepção das classes dominantes de que a agregação de trabalhadores em formas de moradia dissonantes das preconizadas nos textos oficiais, além de distantes de seu controle, constituir-se-ia numa “haine commune”<sup>17</sup> contra a sociedade constituem os elementos determinantes do tratamento dispensado à população favelada.

---

<sup>17</sup> A expressão foi utilizada pelo prof. Mário Bulhões em palestra proferida no Curso Universitário da Rádio Escola da Secretaria Geral da Educação e Cultura, em 1943. (cf. A Noite – 04/11/1943, apud Parisse, 1969: 76).

## CAPÍTULO 3

### LUTAS SOCIAIS EM FAVELAS NOS ANOS 50 – OS “TRABALHADORES FAVELADOS” SE ORGANIZAM

O objetivo deste capítulo é examinar um processo singular de mobilizações motivado, inicialmente, pela resistência a ações de despejo que acompanharam a tentativa de expansão das “fronteiras urbanas” para áreas que alcançavam crescente valorização imobiliária, na cidade do Rio de Janeiro.

Inicialmente, examino a crescente importância política que adquire o debate em torno do tema “favela”, no período que se segue à redemocratização pós-Estado Novo, evidenciada na multiplicação de estudos e projetos governamentais, campanha veiculadas pela imprensa e criação de organismos assistenciais.

A seguir, discuto as condições que permitiram a articulação de mobilizações coletivas pela população favelada, nesse período, descrevendo as principais características de um movimento que se propôs a aglutinar tanto reivindicações pela posse da terra e equipamentos coletivos, como as diversas experiências vivenciadas pela população favelada, inclusive suas manifestações artísticas e recreativas.

#### 3.1 – A Mudança no Tratamento Oficial – A Percepção da Favela como Foco da Instabilidade Social

No período que se segue à redemocratização pós-Estado Novo, a favela transforma-se em tema de maior importância política, passando a figurar nos discursos oficiais como problema básico do Rio de Janeiro e foco de perigo à ordem social.

Um dos fatores que explicam a dimensão desse fenômeno é o intenso crescimento do número de aglomerados e da população favelada no decurso dos anos 40 e 50, motivado tanto pelo processo de industrialização (e conseqüentemente intensificação dos fluxos migratórios para a cidade) como pela defasagem entre o poder aquisitivo dos salários e o custo de vida, principalmente no que se refere ao custo da habitação.

O gráfico seguinte demonstra essa afirmação:

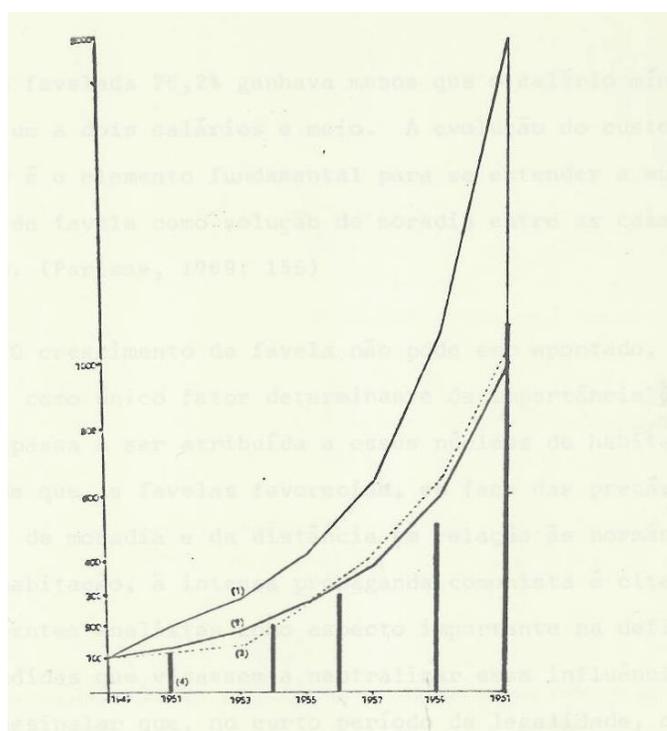


GRÁFICO: Custo de Vida e Salários nos Distrito Federal  
1949 – 1961

Índices de

- (1) Custo da Habitação
- (2) Custo de Vida geral
- (3) Salário na Indústria de Transformação
- (4) Salário Mínimo

Fonte: Anuários Estatísticos do Brasil, anos indicados, IBGE-SNE, Rio de Janeiro. Apud Parisse (1969: 105).

Verifica-se que os salários dos operários nas indústrias de transformação acompanha o aumento constante do custo de vida, o que não ocorre com o salário mínimo que só atinge o nível do custo de vida em outubro de 1961. Este dado revela-se da maior importância quando relacionado aos resultados do primeiro censo das favelas realizado em 1948: da população favelada 26,2% ganhava menos que o salário mínimo; 52,2% de um a dois salários e meio. A evolução do custo de habitação é o elemento fundamental para se entender a multiplicação da favela como solução de moradia entre as camadas populares. (Parisse, 1969: 156).

O crescimento da favela não pode ser apontado, entretanto, como único fator determinante da importância política que passa a ser atribuída a esses núcleos de habitação. A noção de que as favelas favoreciam, em face das precárias condições de moradia e da distância em relação às normas legais de habitação, à intensa propaganda comunista é citada por diferentes analistas como aspecto importante na definição de medidas que visassem a neutralizar essa influência. Deve-se assinalar que, no curto período de legalidade, o Partido Comunista alcançou no Rio de Janeiro vitórias eleitorais expressivas. De terceiro colocado nas eleições constituintes de 1945, no Distrito Federal, fez a maioria das cadeiras na Câmara dos Vereadores nas eleições de 1947.

A presença de comunistas nas favelas foi expressiva em algumas localidades no período focalizado. Em pesquisa realizada pela SAGMACS<sup>18</sup>, por exemplo, encontramos a seguinte referência:

---

<sup>18</sup> SAGMACS: Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais. O estudo, referência obrigatória em qualquer pesquisa sobre favelas, foi publicado pelo jornal O Estado de São Paulo em 13 de abril de 1960, sob o título: “Aspectos Humanos da Favela Carioca”.

“(...) há favelas que os comunistas são fortes e seu apoio ou oposição podem decidir o voto da maioria. Na Rocinha, por exemplo, segundo estimativa de um cabo eleitoral, dos 4.300 eleitores cerca de 2.500 seriam comunistas. Os comunistas votam em massa naquele que o partido indicar. As indicações do PC chegam apenas 72 horas antes da eleição. O nome apoiado se espalha pela favela sem se saber, como é confirmado pela Imprensa Popular”. (SAGMACS, 1960, Parte Específica: 17).

A presença de militantes e da propaganda comunista em favelas refletia basicamente a atividade sindical do PC na indústria têxtil e na construção civil. A proposta de criar formas de organização a partir de reivindicações relativas às condições de vida nas favelas tornou-se mais importante para o partido comunista na segunda metade da década de 1950. Este fato está relacionado às lutas sociais motivadas por freqüentes ações de despejo como ocorreram no Morro da União, Morro do Borel e Mata Machado<sup>19</sup>.

A primeira medida adotada com o propósito de restringir a influência comunista nas favelas foi a criação da Fundação Leão XIII, através de um acordo firmado entre o prefeito Hildebrando de Góis e o Cardeal D. Jaime de Barros Câmara. A instituição, autorizada por Decreto Presidencial nº 22.498 de 22/1/47, foi criada por decreto da Prefeitura do Distrito Federal com estatutos e recursos independentes e com a cláusula de que, se dissolvida, os fundos reverteriam para a Prefeitura. Os analistas da história das políticas oficiais para as favelas são unânimes em apontar a motivação de combate à influência comunista. (cf. SAGMACS, 1960; Leeds e Leeds, 1978; Parisse, 1969; Valla et alii, 1981). O slogan utilizado na época era “Precisamos subir o morro antes que os comunistas dele desçam”. (SAGMACS, pt. I, 1960: 28).

---

<sup>19</sup> Isto não significa ausência de preocupação específica com a organização de favelados em momentos anteriores. Os comitês populares democráticos, criados em 1945 em diferentes bairros da cidade, incluíam, em alguns casos, sub-comitês de favelas. (Ver a respeito pp.76/77 deste trabalho).

A Fundação Leão XIII apresentou uma nova concepção sobre as populações faveladas. Substituiu-se a defesa, presente na administração Dodsworth, de uma solução a curto prazo, onde a substituição de moradia significava um requisito imprescindível, por uma solução a longo prazo que priorizasse a “promoção humana” dos favelados. (Fundação Leão XIII, 1955).

Grande parte da ação da entidade desenvolveu-se nos CAS (Centro de Ação Social) implantados nas maiores favelas do Rio de Janeiro. Antes de criar a Fundação Leão XIII, o Cardeal Dom Jaime de Barros Câmara fundara o primeiro Centro de Ação Social na Barreira do Vasco, em 1946, evento que contou com ampla cobertura da imprensa. Nos Centros de Ação Social, a Fundação desenvolvia atividades de melhoria das condições locais, atividades escolares e recreativas.

A proposta de resolver o “problema” das favelas contando com os próprios favelados, carentes apenas de orientação adequada para que atingissem esse objetivo, começa nesse momento a ser delineada. Nesse sentido, as associações de moradores cumpririam, sob a ótica das Escolas de Serviço Social inspiradoras do novo tratamento, um importante papel pois:

“(…) desenvolvem iniciativas capazes de mitigar, se não puder resolvê-los, os problemas que angustiam as famílias da favela tais como: falta de água, de esgotos, de habitação higiênica, de luz elétrica, de arruamento e calçamento, higienização local etc <sup>20</sup>”. (Fundação Leão XIII, 1955: 516, apud Valla et alii, 1981: 73).

Apesar da mudança de enfoque com a ênfase na capacidade dos moradores resolverem seus problemas a partir de uma orientação que estimulasse a participação comunitária, a Fundação passou progressivamente a atuar como

---

<sup>20</sup> A criação de “sociedade de moradores” começa a ser defendida pela instituição em 1947. No relatório de atividades, relativo ao período de 1947-1954, pode-se perceber as dificuldades na implementação dessa proposta. (ver Fundação Leão XIII, 1955).

instrumento auxiliar dos órgãos da burocracia estatal, assumindo, entre outras, as funções de controle da distribuição da energia elétrica nas favelas onde atuava.

Durante o governo Dutra (1945/1950), ao lado da concepção segundo a qual a resolução do problema representado pelas favelas só poderia se dar a longo prazo, através de trabalho de promoção social, persistem concepções semelhantes as que inspiraram os “Parques Proletários Provisórios” e a ênfase na adoção dos aspectos repressivos do Código de Obras de 1937. Em termos das políticas habitacionais mais amplas, a responsabilidade do Estado frente à questão habitacional reforçou-se com a criação da Fundação da Casa Popular, em 1º de maio de 1946, ao mesmo tempo em que o presidente nomeou uma comissão interministerial para estudar e apresentar soluções para as favelas.

Em relação às moradias financiadas pelos IAPs, a Fundação da Casa Popular apresentou uma novidade – os imóveis destinavam-se à venda.

Dois temas importantes ocupam as análises sobre a nova instituição, no período focalizado. Um deles refere-se à conveniência do Estado tomar a si a responsabilidade pela resolução do problema da moradia popular. Carlos Lacerda, na época vinculado ao Movimento Renovador<sup>21</sup> expressa ponto de vista contrário a essa “intervenção”. Reportando-se à experiência da Liga contra o Mocambo de Pernambuco, o jornalista afirmou:

“Baseado em estudos feitos no Recife e cujos dados essenciais adiante apresento, posso afirmar que a importância do estudo da campanha contra o mocambo é evidente não só para Pernambuco como para todo o país, ante essa nova tentativa social-facista de solução do

---

<sup>21</sup> O Movimento Renovador surgiu como oposição ao apoio e participação da UDN no Governo Dutra. O movimento liderado por Virgílio de Melo Franco, entendia que “a vitória de Dutra representava a manutenção da máquina ditatorial, quer na área sindical quer na área política. E que, portanto, o único meio de educar o povo para a democracia era manter uma oposição viva e vigilante e não aceitar cargos no governo”. (Lacerda, 1987: 81).

problema da casa do pobre por meio de decretos demagógicos”. (Correio da Manhã, 20/4/1946 – 2ª seção: 2).

A mesma preocupação com a intervenção do Estado será apresentada mais tarde pelo autor ao propor uma campanha para resolução do problema representado pelas favelas no Rio de Janeiro.

O outro tema, mais presente, refere-se à conveniência do financiamento de moradias para a venda. Dois artigos são expressivos desse debate. Um é o de Carmem Portinho, publicado no jornal Correio da Manhã. A jornalista contesta o artigo 2º do decreto da criação da Fundação da Casa Popular que se refere à aquisição ou construção de casa ou apartamento de moradia. Os argumentos apresentados acentuam que a destinação de imóveis para venda apenas beneficiaria as camadas médias da população em face dos elevados custos de amortização das prestações e pagamento de juros. (Correio da Manhã, 7/4/1946: 1 – 2ª seção).

O outro artigo, escrito pelo engenheiro Milton Ferreira de Carvalho, defende a construção de moradias para a venda. O autor considera a transformação do trabalhador em proprietário como elemento fundamental para o progresso e estabilidade social. Segundo Carvalho, a tese de destinar os imóveis financiados pela Fundação da Casa Popular para locação revelaria o combate, sob inspiração comunista, à instituição da propriedade privada. (cf. O Jornal, 10/5/1946: 3).

Quanto à Comissão Interministerial nomeada por Dutra para apresentar soluções relativas às favelas, em suas conclusões apenas reforçou as medidas coercitivas semelhantes as do Código de Obras de 1937. A única novidade encontrava-se na proposta de responsabilizar indústrias e edifícios pela destinação de moradias para empregados. (Correio da Manhã, 30/5/1948: 3).

Paralelamente aos trabalhos da Comissão Interministerial, Mendes de Moraes – prefeito do Distrito Federal de 1946 a 1950 cria um serviço de extinção de favelas e desenvolve plano segundo o qual deveria se tentar o retorno ao campo de uma parte da população favelada<sup>22</sup>, a fixação de um salário máximo acima do qual não seria permitida a residência em favelas<sup>23</sup>, a transferência das pessoas com mais de 60 anos sem condições de sobrevivência para asilos mantidos pelo Estado e a resolução do problema de moradia dos favelados que fossem trabalhadores contribuintes dos institutos de previdência, pelos IAPs.

Três aspectos principais evidenciam-se na administração de Mendes de Moraes – o caráter coercitivo das medidas propostas, a desarticulação entre os órgãos da administração municipal (Leeds e Leeds, 1978: 200) e a descontinuidade em relação à administração de Hildebrando de Góis. No que se refere ao último aspecto, é ilustrativo o novo tratamento em relação à Fundação Leão XIII – a Prefeitura parou de destinar verbas e eventualmente ocorreram conflitos entre o prefeito e a instituição sob a alegação de que a Fundação contribuía para a consolidação da favela.

A proposta que orientava a atuação da Fundação Leão XIII – a auto-promoção da população favelada – foi reforçada, durante a administração de Mendes de Moraes, por uma campanha que recebeu o título de “A Batalha do Rio de Janeiro”. A campanha, lançada pelo jornalista Carlos Lacerda no jornal *Correio da Manhã* e que contou com a adesão de *O Globo* e *Rádio Mayrink Veiga*, propunha uma mobilização nacional para resolver o problema da favela. Teve, no

---

<sup>22</sup> Nos debates da comissão interministerial nomeada por Dutra para apresentar soluções para as favelas do Rio de Janeiro, uma das propostas consistia também na remoção de favelas para colônias agrícolas. O Ministro da Agricultura, Manoel Neto Campelo Jr., defendeu proposta semelhante durante esse governo. Menos expressiva na época era a proposta de remover favelados para terrenos da periferia da cidade. Em 1948, numa sessão plenária do Senado, o Senador Salgado Filho (PTB) defendeu a remoção dos favelados para terrenos não ocupados de Santa Cruz (zona oeste do Rio de Janeiro).

<sup>23</sup> Durante a administração de Mendes de Moraes na prefeitura do Rio de Janeiro, a imprensa registrou o despejo do vereador comunista, José Joaquim do Rego, portuário e morador na Favela da Penha, sob alegação que na favela só poderiam residir pessoas que ganhassem menos de mil e quinhentos cruzeiros. (O salário do vereador era de quinze mil cruzeiros). (cf. *O Globo*, *Correio da Manhã*, *Jornal do Brasil*, 17/12/1947).

entanto, curta duração, limitando-se basicamente a alguns artigos publicados no mês de maio de 1948 no Correio da Manhã e O Globo.

A literatura especializada ressalta a importância da “Batalha do Rio de Janeiro”, ao apontar a complexidade da favela e sua dimensão nacional. (cf. Leeds e Leeds, 1978; Parisse, 1969; SAGMACS, 1960). Pode-se, no entanto, observar sob outro ângulo a questão. Revela-se nos artigos de Carlos Lacerda a oposição a que o Estado assumisse a responsabilidade pela habitação popular. Revela-se também a crescente importância política que passa a ser atribuída à favela. O Globo chega a afirmar em seu editorial de 19/05/48, sob o título “A Batalha do Rio de Janeiro”: “Na realidade a favela não é um simples problema social. É sobretudo o ‘problema social’ do momento no Rio de Janeiro”.

O ponto de vista de que a solução do problema da favela não poderia ser responsabilidade exclusiva do Estado aparece explicitamente na resposta de Lacerda à crítica realizada pelo PC aos planos apresentados na “Batalha do Rio de Janeiro”.

“Com a Batalha do Rio de Janeiro, teremos: entusiasmo crescente, aproveitado devidamente, utilização e pleno rendimento dos serviços públicos especializados, utilização do voluntariado, tomada de consciência do povo acerca das vantagens da Democracia e das desvantagens do regime em que tudo vem do Estado e conseqüentemente tudo vai para o Estado”. (Correio da Manhã, 21/5/1958: 2).

A autonomia da campanha diante da Prefeitura é destacada logo no início da “Batalha”:

“Em nenhum caso, porém, ficará a campanha na dependência do DAS ou de qualquer repartição municipal ou federal para qualquer providência de natureza

burocrática. Vale dizer que os dirigentes da campanha entender-se-ão diretamente com o Prefeito sempre que o êxito da obra que em comum visam realizar assim o exigir”. (Correio da Manhã, 19/5/1948: 2).

A proposta de Lacerda era estimular ações cooperativas que permitissem soluções habitacionais adequadas às favelas, opondo-se a qualquer medida de cunho repressivo como a fixação de favelas em colônias agrícolas defendida pelo Ministério da Agricultura. Propostas deste tipo apenas reforçariam as proposições dos comunistas cuja influência só poderia ser neutralizada com “a elevação do nível cultural, social, econômico, moral e para isto do nível de habitação, de hábitos de higiene, de preparação cívica etc. dos favelados”. (Correio da Manhã, 21/5/1948: 2),

Valla ressalta que a Batalha reflete os ideais do Manifesto do Movimento Renovador:

“A proposta dos ‘democratas’, daqueles que se opõem às soluções dos comunistas, se constrói. Reprimir favelados, reconduzi-los ao campo era de fato uma resposta inadequada às exigências de estabelecimento de novas relações entre as classes dominantes e as camadas populares”. (Valla et alii, 1981: 80).

As condições precárias de habitação, os baixos salários, entre outros problemas vivenciados pela população trabalhadora, poderiam ser superados através do seu próprio esforço, desde que devidamente orientada. É nesse sentido que se pode falar de reforço às posições de promoção humana defendidas pela Fundação Leão XIII. (cf. Valla et alii, 1981).

O resultado imediato da “Batalha do Rio de Janeiro” foi a nomeação de sete sub-comissões pelo prefeito Mendes de Moraes subordinadas a uma comissão central composta pelo Cardeal D. Jaime de Barros Câmara, Negrão de Lima e

Herbert Moses. A comissão propôs a extinção de várias favelas e a construção de 40.000 moradias. Poucas construções efetivaram-se, entre elas um edifício construído no Parque Proletário da Gávea.

A medida mais significativa na administração Mendes de Moraes foi a realização do Censo de Favelas. Em que pese a disparidade entre os resultados oficiais e as primeiras estimativas apresentadas pelo Prefeito (cf. Parisse, 1969: 97-98), o resultado do censo revelou aspectos importantes sobre a inserção dos favelados no mercado de trabalho, a localização das favelas e a origem dos moradores.

No que se refere ao primeiro aspecto, constatou-se que da população assalariada, 30% trabalhava na indústria, 20% na construção civil, 20% nos serviços domésticos. O comércio e os transportes ocupavam, cada um, 10% dos assalariados, a Administração Pública, 6%. (Parisse, 1969: 101).

Quanto à localização, o censo revelou que

“(…) as maiores concentrações se encontravam nos bairros da zona Norte e da zona Sul, e também nos subúrbios, isto é, em relação com o setor urbanizado densamente povoado e com as concentrações industriais”. (Parisse, 1969: 100).

Em relação à origem da população, o censo demonstrou que os favelados pertenciam à área de influência do Distrito Federal: 51,79% da população era proveniente dos Estados vizinhos: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo; 38,14% nasceram no Distrito Federal. (Parisse, 1969: 101).

Durante a administração de Mendes de Moraes, merece registro ainda a criação do Departamento de Habitação Popular em 1946. Hélio Modesto (SAGMACS, 1960) assinala a inexistência de coordenação entre órgãos que

lidavam com a questão habitacional. Mais importante do que esse aspecto, a meu ver, é observar a atuação desse organismo no financiamento de imóveis destinados às classes de alta renda, como pode ilustrar a seguinte matéria:

“Estão lançadas as bases da criação de um novo bairro residencial nesta cidade, a fim de atender a grande parte da população que anualmente procura fora do Rio as estações de veraneio.

Em resolução ontem baixada pelo prefeito foram estabelecidas as condições para a construção de prédios, situados em terrenos de 20x50m segundo projetos organizados pelo Departamento de Habitação Popular da Prefeitura.

... A Prefeitura empenhar-se-á para obter franquias excepcionais visando beneficiar os proprietários de terrenos situados nas áreas marginais às estradas que dão acesso à Tijuca e à Gávea Pequena, desde que eles se disponham a construir ou alienar suas propriedades para fins de construção de casas destinadas à venda ou locação. (...) As habitações estão isentas de impostos num prazo de dez anos”. (Diário Carioca, 16/5/1948: 2).

A resolução de Mendes de Moraes revela também a ação do Estado no sentido de promover o parcelamento fundiário e a valorização de terrenos mediante “franquias excepcionais” concedidas aos proprietários. Esse processo está intimamente relacionado às lutas sociais que se desenvolveram posteriormente em diferentes favelas da cidade.

Deve-se assinalar que as políticas relativas às favelas do Rio de Janeiro não se restringiam às ações da prefeitura do Distrito Federal. Conforme referência anterior, as favelas durante o governo Dutra foram abordadas como problema nacional, designando-se uma comissão para realizar estudos sobre o tema e propor soluções.

Essa concepção persistiu mesmo após 1960, quando da transferência da capital do país para Brasília. Até aquele ano, outra característica marcante das políticas administrativas da cidade consistiu em sua conformidade às medidas do governo federal, uma vez que os prefeitos eram nomeados pelo presidente da República.

Se o governo de Mendes de Moraes não pode ser examinado sem referência às políticas do governo federal, o mesmo ocorre com João Carlos Vidal, nomeado prefeito do Rio de Janeiro por Getúlio Vargas.

Em 1950, Vargas venceu as eleições presidenciais com expressivo apoio popular. O desenvolvimento industrial em bases nacionalistas foi a principal bandeira de seu governo, reunindo setores populares e setores da burguesia interessados num processo autônomo de crescimento industrial.

No plano político, observou-se maior flexibilidade no atendimento às reivindicações dos trabalhadores e às lideranças sindicais, fortemente reprimidas durante o governo Dutra. A mesma flexibilidade refletiu-se nas diretrizes adotadas para as favelas do Rio de Janeiro. Em 1952, o prefeito João Carlos Vital criou o Serviço de Recuperação de Favelas que, apesar de não ter atuado significativamente na melhoria das condições locais, representou uma abordagem diferente da que orientou a gestão de Mendes de Moraes. “Pela primeira vez, a ideia de urbanização in loco começou a aparecer na discussão pública sobre as favelas”. (Leeds e Leeds, 1978: 205).

Em âmbito nacional, a política de habitação popular do Governo Vargas foi discutida pela Comissão Nacional de Bem Estar Social que realizou uma série de estudos e conferências onde se inter-relacionou as favelas do Rio de Janeiro e outras formas de moradia como os mocambos de Recife e as malocas do sul do país. Esse governo caracterizou-se mais pela multiplicação de estudos sobre o

tema, fortemente influenciados pelos resultados do recenseamento geral de 1950, do que pela adoção de soluções habitacionais imediatas.

Uma proposta importante foi apresentada à Comissão Nacional de Bem Estar Social por Geraldo Moreira, posteriormente secretário de agricultura de Negrão de Lima na prefeitura do Rio de Janeiro (1956-1958), vereador e deputado do Estado da Guanabara pelo PTB. Tratava-se de:

“(…) expropriar aquelas terras nas quais as favelas se localizam, instalar água, luz e esgotos, loteá-los e distribuir esses lotes, gratuitamente e de escritura passada aos favelados que possam construir suas próprias casas num período de 5 anos, de acordo com as posturas municipais e os padrões de construção proletária”. (SAGMACS, Pt. I 1960: 38).

A proposta de desapropriação dos terrenos onde favelas eram ameaçadas de despejo é uma das principais reivindicações formuladas pela população favelada durante os anos 50. Possivelmente a proposta de Geraldo Moreira, político influente na Barreira do Vasco e em outras favelas da zona norte da cidade, refletia os conflitos que surgiam nesse contexto.

Após o dramático desfecho do segundo governo de Vargas e ainda durante a presidência de Café Filho, criou-se uma nova instituição destinada a promover “soluções racionais, humanas e cristãs para o problema das favelas”. Entusiasmado pelo clima de debates propiciado pelo 36º Congresso Eucarístico Internacional, realizado em setembro de 1955 no Rio de Janeiro, D. Helder Câmara, Bispo Auxiliar da Arquidiocese do Rio de Janeiro, fundou a “Cruzada São Sebastião”.

Uma das metas da Cruzada era a integração do favelado à vida normal do bairro. Parisse (1969) assinala o cunho paternalista da visão inicial da instituição

tal como revela a leitura do art. 3º de seus estatutos. Trata-se de “dar ao favelado o amparo e a proteção a que tem direito”. (Parisse, 1969: 176).

Pode-se questionar a duplicidade da intervenção da Igreja nesse momento, uma vez que a Fundação Leão XIII era igualmente uma instituição vinculada à Arquidiocese. Valla et alii (1981) consideram que a perda da capacidade de mobilização da Fundação Leão XIII, bastante associada às funções de controle social, explicaria em parte a necessidade de uma nova instituição. O argumento procede e pode ser verificado na leitura dos relatórios da Fundação Leão XIII onde aparecem várias referências a conflitos com moradores devido a campanhas eleitorais, controle da luz, da distribuição de água, fiscalização da construção de novos barracos, etc. (cf. Parisse, 1969; SAGMACS, 1960).

Razões de natureza político-partidárias são igualmente ponderadas pelos autores,

“Parece ter havido, na ocasião, reflexos de divergências político-partidárias no espaço da Igreja. Efetivamente a Fundação Leão XIII recebeu desde o seu nascimento o apoio de políticos ligados a UDN, enquanto que a Cruzada se viabilizou graças ao apoio do pacto populista dominante representado pelo Partido Social Democrata e o Partido Trabalhista Brasileiro, (PSD/PTB), ainda que a idéia tivesse sido acolhida, inicialmente, pelo governo Café Filho”. (Valla et alii, 1981: 81).

Em que pesem possíveis divergências, também a Cruzada enfatizou a necessidade de educação social dos moradores da favela, antes de qualquer medida efetiva de urbanização.

O propósito inicial não pôde, entretanto, orientar as atividades desse novo organismo. Ainda durante a presidência de Café Filho, o governo federal pôs à

disposição da Cruzada uma expressiva verba destinada à urbanização imediata de uma favela. Os dirigentes da entidade viveram então um dilema – ou persistir no trabalho lento de reeducação social ou partir para a realização de obra de impacto imediato, beneficiando-se do apoio financeiro do Estado. A segunda alternativa prevaleceu, orientando-se os trabalhos para construir o “Bairro São Sebastião” no Leblon – conjunto de dez blocos de apartamentos destinados a uma parcela dos moradores da Favela da Praia do Pinto.

Defendendo a necessidade de integrar o favelado à cidade, o Serviço Social criou nesse conjunto o conselho de moradores, substituído depois por uma associação. A ênfase na “participação comunitária” expressava-se claramente não apenas na atuação do novo conjunto residencial mas em projetos de melhorias de equipamentos coletivos (água, rede de iluminação) nas favelas de Santa Marta, João Cândido, Brás de Pina, Ilha das Dragas, Morro Azul, Cachoeirinha, Parque Alegria, Ilha do Governador, Vigário Geral, Prazeres, Chapéu Mangueira, São Carlos, Parada de Lucas. No discurso dos dirigentes da Cruzada, nos documentos e relatórios da entidade, tratava-se da urbanização de favelas pelo sistema cooperativista e de esforço próprio.

Da atuação da Cruzada de São Sebastião resultaram também algumas experiências associativas que, à semelhança da Fundação Leão XIII, recolocaram a necessidade de realizar “obras sociais” que neutralizassem a influência comunista nas favelas. Foram formados diversos comitês de moradores em várias localidades e em 6 de janeiro de 1957 realizou-se o “Congresso Geral dos Representantes das Favelas Cariocas” (O Congresso de Reis como dizia D. Helder). O eixo dos discursos tanto dos Dirigentes da Cruzada como dos representantes de favelas era a oposição à “exploração demagógica dos políticos” e à influência comunista.

O discurso de D. Helder na abertura do Congresso é ilustrativo:

“Não estamos numa sessão política ou religiosa. Não somos iguais aos candidatos que aparecem e prometem antes de cada eleição e somem depois, sem cumprir. Somos homens que querem se unir em torno de um ideal, homens católicos, protestantes, espíritas ou lá o que seja, decididos a melhorar de situação a vida de milhares. Eu só tenho medo dos que não acreditam em Deus, dos comunistas. Cuidado, porque para eles quanto mais miséria existir, haverá mais campo a ser explorado”. (Tribuna da Imprensa, 7/1/57: 5).

As manchetes na imprensa também enfatizavam a importância da organização dos favelados, numa obra com as características da Cruzada, em relação à influência comunista. No dia 7 de janeiro a seguinte manchete de O Globo refere-se ao Congresso: “Nem os comunistas nem os pelegos conseguirão desunir os favelados”. A manchete do Correio da Manhã era ainda mais incisiva: “O Congresso de representantes da Favela significa uma ponta de lança democrática em redutos que os comunistas imaginavam lhes pertencessem”.

As reivindicações básicas apresentadas pelos favelados consistiam principalmente em redes de iluminação, água e proteção contra despejos. As lideranças que discursaram durante o encontro reforçaram a linha de trabalho “comunitário” desenvolvido pela Cruzada opondo-se à atuação dos “políticos” e dos “comunistas”.

O representante da zona da Leopoldina expôs suas preocupações básicas:

“Nós queremos, pelo menos, viver em paz dentro do nosso humilde barraco, sem que nenhum importuno venha nos tirar o pouco que temos, a nossa tranqüilidade. Queremos base para nos defender dos grileiros, da Marinha e de outros interessados em fazer de nós ciganos, e criando a liberdade de melhorar nossos barracos, dotando-os com um pouco mais de conforto”.

“...Os favelados querem viver longe dos comunistas e do comunismo, porque ele não resolve e também distantes dos políticos que só se lembram de nós antes das eleições, esquecendo-nos depois”. (Tribuna da Imprensa, 7/1/1957: 5).

Pode-se ainda perceber a atuação da Cruzada, à semelhança do que já ocorrera com a Fundação Leão XIII, como uma agência implementadora da política governamental para as favelas. Além da questão da destinação de verbas para urbanização acima referida, pode-se citar o direito de preferência ao aforamento de terras baixas de terrenos da Marinha, situados à margem da Avenida Brasil e a nomeação para a Comissão das Finanças da Cruzada do coordenador do “Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas<sup>24</sup>”.

Durante a presidência de Kubitschek outra medida merece registro: a aprovação de uma lei autorizando o Ministério da Justiça e do Interior a alocar fundos a órgãos que lidassem com favelas em quatro cidades brasileiras – Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Vitória – para a melhoria das condições habitacionais nas favelas. Dois artigos da lei proibiam que durante dois anos os favelados do Distrito Federal fossem expulsos de suas moradias. A lei conhecida como “Lei das Favelas” foi avaliada por Meuren (1959) como uma forma efetiva de combater o crescimento das favelas coibindo a ação dos que se beneficiavam do comércio de barracos.

As medidas governamentais no período focalizado (1946-1960) oscilam entre posturas repressivas, especialmente a proibição de novas construções e, em alguns casos, de melhoria nos barracos existentes que caracterizam a ação da Fundação Leão XIII e SERFHA (dispunha inclusive de um serviço de repressão à construção), e a criação de serviços assistenciais e transferência de uma favela

---

<sup>24</sup> O SERFHA foi criado por Negrão de Lima em 1956, com a finalidade de atuar em todas as formas de moradia de áreas pobres e coordenar os diversos órgãos que lidavam com a população favelada.

para outra dos favelados despejados por motivo de utilidade pública (Parisse, 1969: 207). Especialmente nos períodos eleitorais, os favelados beneficiavam-se de licença para construção de barracos e de “doações” de terrenos para construção como podem confirmar relatos de pesquisas já realizadas e outras fontes relativas ao tema<sup>25</sup>.

A dimensão política que adquire a favela torna-se evidente no número de estudos e projetos governamentais dedicados à “solução” do problema, na sua presença em editoriais dos jornais da grande imprensa, projetos de leis e comissões parlamentares.

Waldir Meuren, advogado do SERFHA, expôs enfaticamente o problema político representado pelas favelas:

“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 de favelados”. (Meuren, 1959: 463 apud Parisse: 200).

### 3.2 – Contradição Urbana e Movimento Social – A Articulação do Movimento dos Favelados nos Anos 50

Ao discutir a especificidade da questão urbana nos países capitalistas dependentes, Castells considera que se desenvolve nestes países uma nova contradição.

---

<sup>25</sup> Depoimentos ilustrativos sobre este ponto podem ser encontrados em União Pró Melhoramentos da Rocinha, 1983.

“(…) entre a concentração de seres humanos sem recurso algum nas grandes cidades e a inexistência de mecanismos econômicos para sua reprodução e sociais para seu controle”. (Castells, 1978: 2).

Pode-se reconhecer a validade da proposição do autor, excetuando-se dois aspectos: o caráter de novidade atribuído à contradição, uma vez que a concentração humana nos grandes centros urbanos antecede a predominância do capital monopolista, e a afirmação de que não existem mecanismos de controle. O exame mais superficial de nossa experiência cotidiana demonstra a eficiência e as variadas formas sob as quais manifestam-se tais mecanismos. (cf. Machado da Silva e Ziccardi, 1983: 18-19).

A reconstrução das políticas habitacionais implementadas pelo Estado após 1930, mais especificamente as relativas às favelas, indica a presença e importância de diversas formas de controle – desde práticas repressivas diante de novas construções ou da melhoria de barracos até práticas de “promoção humana” com evidente conteúdo normalizador, conforme revela o exame das atividades de organismos como a Fundação Leão XIII. A articulação de lutas sociais nas favelas teve inclusive como um dos fatores impulsionadores a existência de mecanismos de controle sobre a população favelada.

Ao descrever aspectos da atuação da Fundação Leão XIII na década de 50, o relatório da SAGMACS oferece-nos evidências para o ponto focalizado.

“Ao mesmo tempo em que o Centro Social oferece curso noturno de alfabetização para adultos e artesanato para adolescentes, os moradores constroem seus barracos à noite para escapar à vigilância da Fundação Leão XIII que proíbe novas construções...” (SAGMACS, 1960, pt. II: 33).

“(…) Na Barreira do Vasco, os favelados criaram em 1951 a União de Defesa e Melhoramentos como reação a Fundação

Leão XIII quando essa ameaçou proibir que os favelados melhorassem os seus barracos”. (SAGMACS, 1960, pt. II: 33).

A formação de uma associação de moradores motivada pelo antagonismo às práticas da Fundação Leão XIII demonstra o equívoco da afirmação generalizante de que as primeiras associações de moradores de favelas surgiram sob a tutela do Estado ou da Igreja Católica. A formação da União dos Trabalhadores Favelados, em 1954, a partir da mobilização contra ações de despejo, abordada na próxima seção, indica igualmente a participação da população em lutas sociais e a articulação de movimentos reivindicatórios desvinculados do Estado e da Igreja.

Deve-se considerar ainda que, mesmo quando a formação de associações reivindicativas é induzida por organismos de assistência social, os moradores não figuram apenas como objetos das políticas implementadas pelas instituições que se dedicam às favelas. Verifica-se mais uma complexa rede de interações entre moradores, agências estatais e organismos como a Fundação Leão XIII do que uma relação política onde os moradores são totalmente dominados pelo projeto político que lhes é imposto.

Assim, não se pode falar de um comportamento uniforme dos moradores diante desses organismos. A atitude tanto pode ser de colaboração em algumas atividades e programas, julgados de interesse pelos moradores, como de aberta hostilidade. Durante os anos 50 e o período das remoções predominou uma atitude de hostilidade.

A animosidade dos moradores diante dos organismos de assistência social é lembrada por Parisse:

“Os órgãos que atuam em favelas, apesar da simpatia inicial, são mal recebidos e mal olhados pelos interessados. Mesmo no caso da Fundação Leão XIII, cujo desejo de

integração representa uma preocupação essencial. O relatório já citado<sup>26</sup> menciona muitas vezes situações de hostilidade por várias razões, ataques de grupos hostis ao Governo e à Administração durante as campanhas eleitorais, atritos que nascem do racionamento da luz em 1950, da falta de água em 1951 e 1952, oposição de elementos marginais à presença dos membros do Centro de Ação Social”. (Parisse, 1969: 129).

Além do controle exercido pela Fundação Leão XIII, as práticas da Guarda Municipal na execução dos mandados de despejo e na repressão à construção de barracos aparece recorrentemente no discurso dos antigos moradores das favelas cariocas. Esses aspectos tiveram impacto mais importante que as soluções habitacionais anteriormente descritas, como os Parques Proletários Provisórios da administração Dodsworth e o Plano para Extinção de Favelas de Mendes de Moraes – medidas dificilmente lembradas pelos moradores idosos com quem estabeleci contato.

O impacto da ação da Guarda Municipal e as estratégias adotadas pelas classes populares para fazer frente às formas de controle a que são submetidas podem ser ilustrados pelo depoimento de um antigo morador da Rocinha.

“Vim pra cá em 1929 (...) Aqui era roça mesmo. Tinha poucos barracos. Agora para fazer um tinha que fazer de noite. Amanhecia o dia dentro (...)

- Por que?

- A guarda vinha, tomava o material e ia embora (...) Não podia habitar o local. Era do Estado. Eles tinham pretexto aí que não podia construir barraco. Mas a gente fazia o seguinte. Arrumava uma família. Eu era sozinho mas arrumei uma família emprestada. Fiz meu barraquinho,

---

<sup>26</sup> O autor refere-se ao relatório sobre as atividades realizadas pela Fundação Leão XIII no período de 1947 a 1954. (ver Fundação Leão XIII, 1955).

amanheci o dia dentro do barraco...” (União Pró Melhoramentos da Rocinha, 1983: 38).

O depoimento de um antigo morador e líder comunitário do morro do Chapéu Mangueira é também sugestivo das relações cotidianas da população favelada com o aparelho policial. Evidencia-se a formação de novas favelas pelo próprio Estado, quando da intervenção nas ações de despejo.

“(…) sou de Curvelo – divisa de Minas com Bahia. Fui trabalhar de mestre de obra na Duvivier. Lá tinha oportunidade de sobra de material. Tavam vendendo uns terrenos. Você amarrava um quadrado com barbante, camelô, né, e vendia por tanto...Aí comprei nos fundos do Canecão...

De vez em quando, chegavam as batidas policiais. Naquela época, em 1949, virava vasilha, procurando arma...maconha.

(...) depois a gente estava uma comunidade. Aí chegou a ordem de despejo... Quem tivesse para onde ir, desmanchava o barraco e levava. Quem não tinha para onde ir, levavam para Manguinhos, ali onde hoje é a Refinaria de Petrópolis. Vasilha, cama, tudo no mesmo caminhão. Chegavam ali no lamaçal e despejavam tudo”. (Entrevista com Sr. Lúcio, Chapéu Mangueira, 1986).

A presença de eficientes e variados mecanismos de controle social deve ser analisada como um meio de tentar evitar que a contradição, sobre a qual desenvolvem-se movimentos como o de favelados, transforme-se em processo de luta social. Nesse sentido, a idéia anteriormente abordada de promover associações entre os moradores pela Fundação Leão XIII, pode ser interpretada como recurso a mecanismos de controle social mais eficientes, uma vez que se transfere aos moradores a responsabilidade pela resolução dos problemas.

De acordo com Valla et alii:

(...) o princípio metodológico de atuação junto a população favelada a partir de seus interesses concretos e imediatos é, nesta prática, dirigido para a formação de uma consciência segundo a qual a população trabalhadora seria a responsável pelas suas precárias condições de vida e conseqüentemente pela superação. Implantar atividades de melhorias ‘dentro’ de um espírito democrático e de responsabilidade pessoal de cada um de seus membros ‘implica’, na verdade, em manter as camadas populares residentes na favela, desmobilizadas e afastadas da participação política, que é o espaço onde se tornaria viável a luta pelas transformações estruturais necessária à superação do problema”. (Valla et alii, 1981: 75).

Se tanto as formas repressivas como as formas mais sofisticadas de controle através de práticas educacionais não são suficientes para impedir o desenvolvimento de um movimento como o de favelados, deve-se reafirmar que a contradição não é condição suficiente para o desenvolvimento de um movimento social. Apesar deste ponto ser sempre lembrado por diferentes estudiosos dos movimentos sociais urbanos, dificilmente precisa-se como as contradições transformam-se em reivindicação.

Uma observação de Machado da Silva e Ziccardi, em artigo anteriormente citado, parece-me bastante útil para a presente discussão:

Segundo os autores,

“(...) a reivindicação é somente um indicador de necessidades sociais historicamente determinadas e se convertem em reivindicações justamente quando algum agente social as transforma em problema social, seja o

próprio Estado, sejam seus próprios protagonistas”.  
(Machado da Silva e Ziccardi, 1983: 17).

No caso do movimento de favelados, vimos na seção precedente como as favelas transformam-se em problema social básico, sob a ótica do Estado e da Igreja Católica, no período de redemocratização após 1945. Ao estabelecer planos, organismos assistenciais e comissões de estudo, as políticas do Estado contribuem para o reconhecimento da favela enquanto problema de natureza pública, a merecer solução.

Deve-se acrescentar, entre os fatores importantes na articulação do movimento de favelados, a possibilidade de expressão de reivindicações das classes populares na conjuntura pós 1945. O movimento pela redemocratização não apenas favoreceu em termos gerais as possibilidades de organização popular como teve um impacto específico sobre a organização do movimento de favelados, através de Comitês Populares Democráticos. Esses organismos foram criados por bairros da cidade<sup>27</sup> e fortemente influenciados por militantes do PC. Em alguns bairros formaram-se sub-comitês em favelas como foi o caso do Morro do Turano, na Tijuca. Nessa favela organizou-se um sub-comitê do Comitê Popular Democrático da Tijuca que organizou a resistência a Emílio Turano, que se afirmava proprietário das terras do morro e ameaçava os moradores de despejo. (cf. Diário de Notícias, dez. 1947 e entrevista com membro do Comitê Popular Democrático da Tijuca).

A prática do sub-comitê baseava-se também num trabalho assistencial onde médicos, professores e outros profissionais, participantes do comitê da Tijuca, prestavam serviços aos favelados.

---

<sup>27</sup> A organização dos comitês por bairro parece-me um dado importante. Os entrevistados que vivenciaram a experiência definiram-na como embrião das atuais associações de moradores. Deve-se acrescentar que nas condições da época a organização de comitês por sindicato era extremamente difícil. Os entrevistados referiram-se também ao caráter pluriclassista da organização por bairro. Sobre a atuação dos Comitês Populares Democráticos na luta contra despejos em São Paulo ver Bonduki (1988).

### 3.3 – A União dos Trabalhadores Favelados

A despeito do desenvolvimento de lutas e processos associativos anteriores, o grande marco das lutas sociais em favelas é apontado por lideranças do movimento na formação da União dos Trabalhadores Favelados do Morro do Borel em 1954.

Nesse sentido, manifestaram-se os participantes do IV Congresso de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (1984):

“Desde 1954, quando foi fundada no morro do Borel a União dos Trabalhadores Favelados, até o dia de hoje, o movimento favelado escreveu uma grande história de resistência”. (Revista do IV Congresso de Favelas do Estado do Rio de Janeiro, 1984).

A entidade surge do processo de resistência dos moradores à ação do despejo movida pela Borel Meuren Ltda., empresa subsidiária da Seda Moderna, que por meio de “grilagem” conseguiu o reconhecimento legal da propriedade do terreno. (Gomes, 1980).

Ameaças de despejo estiveram sempre presentes no cotidiano da população favelada. Mesmo quando o número de aglomerados era ainda pequeno, a destruição de favelas merecia o registro do cancionista popular (“A Favela vai abaixo<sup>28</sup>”, entre outras canções). No decurso dos anos 50, com o processo de parcelamento fundiário e formação de novos bairros, aumentou o interesse imobiliário por terrenos favelizados. As freqüentes ações de despejo constituem fator importante na articulação de lutas sociais.

---

<sup>28</sup> Reportagem realizada pelo Correio da Manhã em 1940 refere-se a esta canção (Correio da Manhã, 418/1940 Caderno Feminino: 1).

Um antigo participante do movimento de moradores do morro do Borel descreve o processo inicial de formação da União dos Trabalhadores Favelados (UTF). Segundo Gomes (1980), uma comissão de moradores recorreu a um advogado que aceitasse defendê-los diante da ação de despejo movida pela Borel Meuren Ltda. Encontraram receptividade em Antoine de Magarinos Torres Filho, membro da tradicional família de juristas e que participara de movimentos democráticos e progressistas como o movimento dos intelectuais pela paz.

O advogado propôs aos moradores a formação de uma associação onde os participantes, através do pagamento de uma quota mensal, reunissem condições de arcar com os custos da ação judicial. A entidade é formada, então, após a realização de assembléia de moradores onde Magarinos Torres expôs sua proposta.

Segundo Gomes,

“Dr. Magarinos dirigiu do alpendre a palavra aos favelados, explicando a todos os presentes que, em vista deles não terem dinheiro para meterem demanda com a Borel Meuren Ltda., precisavam organizar-se em uma associação onde todos colaborassem com uma pequena quantia como pagamento de suas mensalidades; fazendo assim, conseguiriam meios necessários para qualquer eventualidade que viesse a surgir”. (Gomes, 1980: 20).

A União dos Trabalhadores Favelados, idealizada como experiência cooperativa dos moradores do Borel destinada a fazer frente aos custos necessários a ação judicial, transforma-se rapidamente em entidade de abrangência supra-local, congregando moradores de diferentes favelas, unidos em torno de uma reivindicação principal: a desapropriação dos terrenos ocupados pelas favelas.

Com base em dados coletados através da imprensa e entrevistas realizadas, pode-se constatar as seguintes favelas como participantes da União dos Trabalhadores Favelados, nos anos de 1954 e 1955: Morro do Borel; Morro do Jacarezinho; Favela do Esqueleto; Morro da Formiga; Morro da Liberdade<sup>29</sup>; Morro do Alemão; Morro da Providência; Morro da Mangueira; Morro do Salgueiro; Rocinha; Matta Machado.

A articulação de um movimento mais amplo requeria o desenvolvimento de uma consciência que reconhecesse como legítima a ocupação de terrenos pelos favelados. Essa concepção manifesta-se na articulação da UTF e na proposta elaborada por Magarinos Torres de uma “Lei de Proteção aos Trabalhadores Favelados”, contendo como aspecto básico a defesa da desapropriação dos terrenos localizados em morros habitáveis da cidade e sua destinação aos favelados.

A grande liderança neste processo coube ao advogado. Curiosamente ela foi reforçada em meio aos moradores do Borel pela via religiosa. Um dos entrevistados, que viveu intensamente os acontecimentos da época, contou-me um aspecto interessante do primeiro contato entre Magarinos Torres e o grupo de favelados do Morro do Borel. Izequiel, líder do grupo, explicou ao advogado que chegaram até ele por indicação de “pai-de-santo” do morro a quem recorreram para obter “proteção espiritual”<sup>30</sup>. Tal indicação provavelmente reforçou a imagem de “protetor dos favelados”, conforme o chamou um compositor do morro:

“Esta geração vai  
Outras vêm e não esquecem  
os seus efeitos que enobrecem  
Estamos a seu lado

---

<sup>29</sup> Morro da Liberdade foi o nome dado pelos participantes do movimento ao Morro do Turano. Era fato comum que algumas favelas recebessem o nome de supostos proprietários do terreno, além do Morro do Turano, o morro do Salgueiro pode ser citado como exemplo. Os participantes da UTF propuseram a mudança do nome de muitas favelas. O Borel, por exemplo, mudou de nome, sem muito sucesso aliás, para Morro da Independência”.

<sup>30</sup> O entrevistado observou que “Magarinos Torres, por seu ateu, achou muita graça na estória”.

o maior protetor do favelado”<sup>31</sup>  
(Correio da Manhã, 26/10/1954:3).

Com relação à liderança de Magarinos Torres, importa assinalar que, apesar de não ter surgido sob a tutela do Estado ou da Igreja, o movimento articulado em torno da UTF não pode ser definido como movimento vindo puramente “de dentro”, espontâneo, produto das questões locais vividas pelos moradores.

Ao analisarem o processo de luta social na favela de Matta Machado, uma das localidades congregadas na União dos Trabalhadores Favelados, Machado da Silva e Magalhães chamam atenção para este ponto:

“(…) No caso do Brasil os movimentos de bairro têm sido valorizados por seu caráter ‘espontâneo’, isto é, por serem uma forma de prática política que se organiza nos interstícios dos canais institucionais tradicionais (partidos, sindicatos, etc.). No caso de Matta Machado, em que pese seu isolamento original em relação a outras organizações e a experiência parece demonstrar que esta não é a situação mais comum – muito cedo surgiram articulações com outros órgãos e agentes (deputado progressista, sindicato, Assembléia de Deus, etc.); desse modo, parece pelo menos uma impropriedade analisar a prática política local em termos de um possível caráter espontâneo”. (Machado da Silva e Magalhães, 1983: 17).

A presença de agentes “externos”, no caso do Borel inicialmente de um advogado e posteriormente militantes sindicais e partidários (especialmente do PC

---

<sup>31</sup> A deferência das classes populares em relação aos membros de outras classes que, de alguma forma, preocupam-se com seus sofrimentos e privações, constitui-se em importante tema para discussão. Antes, porém, de partirmos para afirmações generalizantes sobre esse fenômeno, convém lembrar que, no contexto em que surge a União dos Trabalhadores Favelados, a possibilidade de um advogado de família tradicional defender causas relacionadas às classes populares era limitada, se comparada às condições atuais em que o “compromisso social” é freqüentemente defendido na formação de profissionais de nível superior.

e PTB), não é, assim, uma exceção e parece ter sido característica da organização do movimento de favelados. Articulações mais amplas com diferentes entidades favoreceram a visibilidade que o movimento adquiriu.

Em torno da UTF, desenvolveu-se intenso movimento social em resposta a várias ações de despejo decretadas. Os jornais de grande imprensa e particularmente a “Imprensa Popular”, órgão vinculado ao Partido Comunista, davam destaque às manifestações de favelados. As formas de pressão mais utilizadas eram passeatas e concentrações na Câmara dos Vereadores, onde eram votados os projetos de desapropriação.

O impacto causado pelos manifestantes era expressivo. A população do morro descia e tomava conta do “asfalto” com suas inúmeras crianças, faixas, músicas e protesto. Mulheres grávidas, velhos, crianças eram alvos da “piedade” e muitas vezes da ironia dos jornais da grande imprensa. “Como pode falar um favelado em genocídio?”, indagava uma matéria de “O Globo”, “por acaso este passou a ser tema trivial nas reuniões regadas a cachaça nas tendinhas?”. (O Globo, 2/7/1954: 1).

Entre as ações de despejo decretadas, destacaram-se as do Morro de Santo Antônio, Santa Marta, Borel, Dendê e União. No caso desta última favela, foi apresentado pelo vereador Geraldo Moreira, político eleito pelo PTB e com influência em diferentes favelas da zona norte da cidade, especialmente na Barreira do Vasco, projeto de lei propondo a desapropriação das terras ocupadas pelos favelados<sup>32</sup>, a UTF mobilizou moradores de diferentes favelas que ocuparam a Câmara Municipal. As manchetes dos jornais revelam o pânico das classes dominantes diante das manifestações pela aprovação do projeto:

---

<sup>32</sup> Geraldo Moreira é um dos políticos com base eleitoral em favelas mais citado na literatura sobre o tema (cf. SAGMACS, 1960; Leeds e Leeds, 1978). No estudo da SAGMACS, sua atuação é valorizada pelas críticas às atividades desenvolvidas pela Fundação Leão XIII e Cruzada São Sebastião e defesa de “soluções procuradas pelo próprio favelado”. (PI 1960: 38). Em três entrevistas realizadas para este trabalho, as atividades de Geraldo Moreira e Amando da Fonseca (com base eleitoral na Rocinha) foram mencionadas, acentuando os entrevistados conflitos decorrentes da disputa de bases políticas com as lideranças da União dos Trabalhadores Favelados.

“Transformada a Câmara dos Vereadores em hospedaria dos favelados”. (Correio da Manhã, 2/7/1954).

“Motim dos Favelados na Câmara dos Vereadores” (Tribuna da Imprensa, 2/7/1954).

Seguiram-se a essa concentração outras de moradores dos morros de Santo Antônio, Santa Marta, Borel, Dendê contra as ações de despejo movidas por supostos proprietários. No caso do Borel, os moradores conseguiram sustar a ordem de despejo já decretada, após a intensa mobilização liderada pela UTF<sup>33</sup>.

Paralelamente às ações de pressão, organizavam-se festas em diferentes favelas (Borel, Alemão, Jacarezinho, Rocinha) com o objetivo de popularizar a União dos Trabalhadores Favelados. O objetivo era filiar as favelas e criar secretarias da UTF em todas elas. Enquanto não se alcançasse o objetivo proposto, propunha-se a instalação em cada favela de um posto de UTF com ambulatório médico, departamento jurídico, departamento cultural e recreativo etc., dirigidos por diretorias provisórias.

No departamento recreativo e cultural da UTF reuniam-se clubes e escolas, organizavam-se torneios e festas que buscavam reforçar a construção de identidade coletiva entre os favelados. Utilizavam-se práticas típicas de clubes como a eleição da rainha das festas. A partir das várias mobilizações ocorridas em 1954, propõe-se a realização de um Congresso dos Trabalhadores Favelados. (Imprensa Popular, 5/11/1954: 6). As festas realizadas pela UTF tinham como principal finalidade promover campanha pela realização do congresso.

Um dado curioso é a localização do posto da UTF do Morro da Formiga na sede da Escola de Samba Unidos da Tijuca. (cf. Imprensa Popular, 12/10/1954). A

---

<sup>33</sup> O processo com a Borel Meuren Ltda. arrastou-se até 1984, quando o então governador Leonel Brizola desapropriou as terras do morro, estabelecendo acordo com a Seda Moderna.

articulação entre a UTF e as escolas de samba e clubes recreativos contrasta com as representações hoje existentes entre os dirigentes de associações de moradores e os de escolas de samba: “onde tem escola de samba a associação de moradores é fraca e vice-versa”. (cf. Zaluar, 1985: 175).

Zaluar (1985: 175) observa, com base em seu estudo realizado na Cidade de Deus, a existência de “uma estranha competição que se expressa às vezes em hostilidade entre as agremiações carnavalescas, de um lado e, as associações de moradores de outro”. Conclui a autora que a existência de competição indica a tentativa de ocupação de um mesmo espaço, o que demonstra o equívoco de se analisar as associações recreativas como a-políticas.

A articulação da UTF permite inferir que na década de 50 as organizações reivindicativas e carnavalescas não apresentavam a dissociação, e mesmo rivalidade (como observa a autora), que caracteriza o momento atual.

As escolas de samba não se articulavam apenas com o movimento dos moradores. Em muitos casos ocorreu articulação entre o movimento sindical e as agremiações carnavalescas.

Hercules Correa, na época dirigente do sindicato dos trabalhadores na indústria têxtil, relembra:

“Na Mangueira, na Escola de Samba, naquela época 80% do pessoal da escola eram todos filiados nossos (o entrevistado refere-se ao sindicato). Grande parte era de trabalhadores da Fábrica Confiança”. (entrevista, agosto de 1986).

Uma articulação mais visível com o movimento sindical marca a formação da União dos Trabalhadores Favelados. O próprio nome indica a dupla dimensão da identificação de seus integrantes – era enquanto trabalhadores, que não

dispunham de outra forma de moradia, que se construía a organização. A presença de lideranças sindicais no movimento dos trabalhadores favelados era expressiva. Especialmente o sindicato dos têxteis e o da construção civil (no caso, o grupo de oposição à diretoria do sindicato) – categorias profissionais fortemente concentradas nas favelas – ligam-se à história do movimento dos favelados.

O nome “trabalhadores favelados” deriva, numa das versões que registrei, da necessidade de diferenciar o trabalhador que morava em favelas dos “malandros”, dos “desordeiros” que dominavam as representações sobre a população favelada.

“O favelado sempre foi visto como marginal. Botou o nome de trabalhador para dizer que defendia o trabalhador”. (entrevista com Sebastião Bonifácio, Borel, outubro de 1985).

Em outra versão, o nome daria maior expressão à entidade.

“A quantidade de trabalhadores, inclusive sindicalizados, era muito grande principalmente nas favelas da Av. Brasil. E evidentemente teria maior significação dizer trabalhadores favelados do que apenas favelados. E se colocando trabalhadores poderia dar uma certa cobertura do Ministério do Trabalho, que era onde havia as reuniões<sup>34</sup>”. (entrevista com o ex-deputado José Gomes Talarico, outubro de 1985).

Um depoimento complementar, reforçando a vinculação sindical (e mesmo partidária), nos é dado por Hércules Correa.

---

<sup>34</sup> O entrevistado refere-se ao apoio do Ministério à realização do Congresso dos Trabalhadores Favelado em 1959.

“(…) Tinha presença do movimento sindical. Era uma ação que passava pelo sindicato dos têxteis e pelo sindicato da construção civil. (…).

O partido (PC) tinha uma grande influência no sindicato dos têxteis. Tinha uma presença apreciável na construção civil e influenciou muito essa articulação. A então mulher de Rubem Braga, Dora Braga, fez trabalho para o jornal União dos Trabalhadores Favelados”. (entrevista com Hércules Correa, agosto de 1986).

Um dos principais objetivos de se organizar uma associação que reunisse trabalhadores favelados encontra-se na defesa da organização da classe trabalhadora, pouco participante dos sindicatos.

Manuel Gomes, secretário da UTF do Morro do Borel em 1959 e 1960, chama a atenção para este ponto.

“(…) Era uma forma de fazer o trabalhador se organizar...Os trabalhadores sempre se reúnem no sindicato. Mas o trabalhador não procura, só uma minoria consciente”. (entrevista com Manuel Gomes, abril de 1985).

A UTF teria, assim, como uma de suas finalidades básicas, a promoção de organização entre os trabalhadores.

Através de diversos depoimentos e da consulta a jornais da época, a ligação da UTF com o Partido Comunista revelou-se um aspecto central na articulação do movimento de favelados. As lideranças defendiam, no entanto, o caráter apartidário da entidade. No final dos anos 50, a presença de militantes do

PTB passou também a ser expressiva no movimento. (cf. entrevistas com José Gomes Talarico, Manuel Gomes, Hércules Correa).

Os depoimentos de diferentes entrevistados divergem quanto à militância de Magarinos Torres. Alguns afirmam a curta passagem do advogado pelo PC, enquanto outros mencionam uma proximidade ideológica, mas sem militância no partido. De qualquer forma, pode-se constatar o apoio sem restrições do PC às atividades da UTF em 1954 e 1955. Em todos os números da Imprensa Popular era dado destaque à entidade e à atuação de Magarinos Torres.

A campanha eleitoral para a presidência da República em 1955 parece ter provocado a primeira grande divergência entre Magarinos Torres e os militantes comunistas do Borel. Enquanto os últimos defendiam o apoio imediato a Juscelino Kubitschek, o advogado propunha a realização de debates com os diferentes candidatos a fim de conseguir compromissos públicos de defesa dos interesses dos favelados. Divergência que revela a preocupação com um tema, hoje bastante freqüente nas reuniões das associações de moradores – o caráter apartidário do movimento.

Em contraste com as concepções hoje predominantes no movimento de moradores, pode-se perceber, no entanto, que a defesa da não partidarização vincula-se a uma estratégia de ampliação de bases políticas, sem caracterizar-se enquanto um princípio inerente ao movimento.

O Congresso dos Trabalhadores Favelados, proposto para 1955, não se realizou, possivelmente pelas divergências que começaram a surgir. A lei de proteção aos trabalhadores favelados também não chegou a entrar em debate na Câmara Municipal. Vitórias localizadas como a suspensão de ações de despejo ocorreram, no entanto, em diferentes localidades.

O predomínio da articulação geral sobre movimentos localizados de cada favela caracterizou a atividade da UTF. A solidariedade entre as favelas aparece claramente na terceira condição para a entrada de novos moradores no morro do Borel, em 1954 – vir do Morro do Santo Antônio, que estava sendo despejado. (Gomes, 1980: 33).

Além da luta pela desapropriação, outra ação importante da UTF dirigiu-se contra as violências cometidas em favelas durante batidas policiais, especialmente no Esqueleto, Curral das Éguas (Magalhães Bastos) e Parada de Lucas. A entidade apresentou queixa-crime contra o Chefe de Polícia ao Ministro da Justiça, Seabra Fagundes. A entrega do documento foi feita por centenas de favelados que protestaram contra as violências policiais. (cf. Imprensa Popular, janeiro de 1985).

A articulação da UTF revela que nos anos 50 buscou-se uma reorientação das relações entre a população favelada e os aparelhos do Estado. A defesa do favelado como “legítimo” dono dos terrenos ocupados informa a atuação da entidade. As principais formas de luta utilizadas eram ações de pressão como manifestações públicas na Câmara Municipal e no Palácio do Catete.

Em momentos anteriores, a ação dos moradores não incluía o encaminhamento de reivindicação ao Estado, mas a solução direta dos problemas pela população favelada, envolvendo muitas vezes confronto com a Guarda Municipal. A prática dos militantes do PC antes da organização da UTF, e mesmo no início das atividades da entidade, caracterizava-se com frequência pelo estímulo ao confronto.

De acordo com Hércules Correa,

“Havia a preocupação para organizar, só que ela estava posta no sentido de massa política, de fazer o confronto. (...) 1948, 1949, 1950 era a idéia de organizar o favelado para o confronto. (...) A gente organizava o favelado para entrar em choque com a Guarda Municipal. (...) A gente ia lá e pela força instalava bicas d’água dentro da favela (...). Até 1956 a gente usava muita ação armada e puxava o cano d’água. Pegava o militante que era bombeiro hidráulico e puxava na marra mesmo. Na Barreira do Vasco tinha 2 ou três chafarizes. Fomos nós que botamos na marra. No Borel, na Rocinha”. (entrevista, agosto de 1986).

Em 1958, o movimento articulado em torno da UTF decide lançar Magarinos Torres candidato às eleições para a Câmara Municipal em aliança com José Gomes Talarico, então candidato à Câmara Federal pela legenda do PTB. A aliança expressou o entendimento entre setores do PTB, o PCB e setores independentes da esquerda, presente também nos movimentos camponês e sindical.

Poder-se-ia questionar a candidatura do advogado enquanto representante do movimento dos favelados. Ouvei a respeito militantes e outros participantes dos acontecimentos da época. Basicamente houve um consenso na afirmação de que a falta de espaço político para a representação de trabalhadores e a maior imunidade e prestígio do advogado, além de sua identificação com o movimento dos favelados, faziam de Magarinos Torres o melhor candidato.

Apenas Talarico conseguiu eleger-se. Nas eleições para a Assembléia Constituinte do recém criado Estado da Guanabara, em 1960, Magarinos Torres candidatou-se e foi novamente derrotado.

O apoio dado a José Gomes Talarico em 1958 teve conseqüências importantes para o movimento dos favelados, principalmente pela abertura de espaço político junto ao Ministério do Trabalho.

O deputado teve atuação expressiva no Congresso dos Trabalhadores Favelados realizado em maio de 1959 com apoio do Ministério do Trabalho e reunindo lideranças vinculadas ao PC, PTB e também lideranças sem vínculos partidários, mas sensíveis às teses reformistas então em debate.

A reação dos setores conservadores ao congresso foi bastante forte, principalmente entre os políticos cujo eleitorado se concentrava em favelas, como o vereador Geraldo Moreira.

O então vereador afirmou, quando da instalação do Congresso:

“Seria um desestímulo aos que combatem os extremismos em nossas favelas se as nossas autoridades amparassem congressos comandados pelo conhecido agitador comunista Magarinos Torres Filho. E é este elemento que organiza com habilidade e audácia todo o plano de ressurgimento comunista nas favelas”. (Jornal do Brasil, 31/5/1959).

Ao congresso seguiram-se reuniões plenárias em diferentes favelas. (cf. Novos Rumos, junho a outubro de 1959). Em assembléia realizada no Ministério do Trabalho em 19 de novembro de 1959 foi fundada a Coligação dos Trabalhadores Favelados da Cidade do Rio de Janeiro (CTFRJ).

Participaram da assembléia de formação da entidade representantes das seguintes favelas: Borel, Brás de Pina, Muquiço, Lucas, Jacarezinho, Morro de São Carlos, Santa Marta, Providência, Honório Gurgel, Telégrafos, Vila São

Miguel, Vila Kosmos, Juramento, Parque Arará, Dona Francisca, São Sebastião, Bairro das Graças, Rocinha, Barreira do Vasco, Barros Filho, Acari, Vigário Geral, Camboatá.

Sobre a finalidade da Coligação, o art. II do Cap. I (Instituição da Coligação dos Trabalhadores Favelados da Cidade do Rio de Janeiro) define como a coordenação e proteção legal às associações de moradores em favelas, clubes esportivos, agremiações recreativas e culturais. (cf. Diário Oficial, 27 de janeiro de 1960).

Entre as prerrogativas da Coligação, destacavam-se:

“e) Assegurar aos trabalhadores residentes em favelas, aos lavradores que cultivam terras devolutas o direito de nela prosseguirem morando e trabalhando, defendendo-os contra ações de despejo, derrubadas ou plantações e contra a inviolabilidade do lar; (sic.)

f) Promover, através de todos os meios possíveis a conquista da casa própria ou gleba de terra para cada família, reivindicando a posse dos terrenos que ocupem quando ocorra caso de usucapião, lutando pela desapropriação de terrenos cujos donos tenham legítimo título de propriedade, de modo que sejam loteados e aforados aos ocupantes, ou por meio de financiamento, pleiteando junto ao Governo da União ou a municipalidade, o aforamento das áreas de domínio público, em favor das famílias e impedindo enfim, por todos os meios legais, a exploração imobiliária;

g) Reiterar o empenho pela Lei de Reforma Agrária, que atenda aos trabalhadores do campo e ponha, assim, um dique ao êxodo dos mesmos para os grandes centros;

h) Recursos para a recuperação e urbanização das favelas, por subvenção dos órgãos competentes.”

A defesa da unicidade de representação, além da responsabilidade pela gestão de verbas públicas destinadas às favelas, revela-se no item j do art. III:

“A Coligação dos Trabalhadores Favelados da Cidade do Rio de Janeiro pleiteará junto às autoridades federais e municipais a obtenção direta de recursos financeiros, quando e muito principalmente de votações e de subvenções oficiais nas Câmaras Legislativas para construções e melhoramentos das habitações dos trabalhadores residentes nas favelas, parques proletários, etc., além de pleitear também a condição de Órgão de Utilidade Pública, para os devidos fins, o que importa ser reconhecido esse direito, dando à Coligação dos Trabalhadores Favelados da Cidade do Rio de Janeiro as prerrogativas de Órgão Único e controlador e lhe seja para isso outorgada em lei essa autoridade em defesa dos trabalhadores e moradores em favela”.

Ainda sobre a unicidade de representação, os estatutos da entidade definem como dever das associações, clubes e demais entidades filiadas a não filiação a qualquer outra entidade:

“Não poderão os filiados, absolutamente pertencer ou participar de qualquer outras entidades”.  
(estatutos da CTFRJ, Cap. III).

A defesa da unicidade de representação, extensiva a concepções presentes no movimento sindical, era reforçada na época pelas divergências dos organizadores da Coligação dos Trabalhadores Favelados em relação a outras experiências associativas, particularmente as incentivadas pela Arquidiocese, como a Cruzada São Sebastião.

As divergências da Coligação com a Cruzada São Sebastião e o SERFHA foram lembradas por diferentes entrevistados e apareceram entre os pontos mais presentes no I Congresso dos Trabalhadores Favelados.

Em matéria do jornal Novos Rumos, relativa ao congresso, a posição dos participantes do movimento evidencia-se:

A uma pergunta sobre o plano de urbanização das favelas que foi tão divulgado pelo SERFHA, responderam:

“ – O SERFHA é um escoadouro de verbas, muito embora essas verbas nunca tenham subido ao morro. Também, conforme nos informaram, a Cruzada tem vivido de promessas e só comparece às favelas através de intermediários que têm interesse de aproveitar-se dos favelados. Agora mesmo, corre um memorial em todas as favelas do Distrito Federal contra o Sr. Arnaldo Reis, da SERFHA que não toma providência contra tal situação. (...) Não se conformam também com o aterro que a Cruzada está construindo na Avenida Brasil na direção de Brás de Pina (...)”. (Novos Rumos, 25/9 a 1/10/1959: 11).

A semelhança com a estrutura assistencial dos sindicatos e a defesa de uma articulação sindical, com o incentivo à sindicalização dos trabalhadores favelados, aparecem respectivamente nos itens k e l dos estatutos:

“k) Reivindicar junto ao Governo, Câmaras Legislativas, Prefeito, Senado, autoridades superiores civil e militares, a criação do Hospital do Trabalhador Favelado e também de uma Colônia de Férias, desfrutando desses benefícios as entidades unicamente filiadas, citadas no art. 2 destes estatutos, seus familiares, cujo parentesco é extensivo à esposa, mãe, viúva e filhos até 21 (vinte e um anos);

l) Coordenar as reivindicações dos trabalhadores favelados e estimular a filiação de seus associados a entidades sindicais da categoria profissional a que pertencem”.

A Coligação dos Trabalhadores Favelados atuou por um curto período, difícil de ser precisado por meus informantes. Experiências semelhantes ocorreram em outras cidades como Belo Horizonte onde também fundou-se uma Federação de Trabalhadores Favelados.

A interferência de questões partidárias nas atividades da entidade motivou, segundo algumas lideranças do movimento de favelas, o declínio das atividades da CTRJ e sua posterior substituição pela FAFEG em 1963. (cf. entrevista com Souza, ex-presidente da FAFEG, 1986).

Deve-se ponderar que a política implementada durante os dois primeiros anos do governo Lacerda, com a proposta do SERFHA de institucionalizar as associações de moradores de favelas (ver próximo capítulo), colocava obstáculos importantes a uma forma de mobilização da população favelada através do que muitos entrevistados chamaram de “movimento de massa”, além de ser uma proposta implementada por um governo identificado como avesso às causas populares e que contava com a oposição das lideranças do movimento dos trabalhadores favelados.

## CAPÍTULO 4

### UM PROJETO DO ESTADO PARA AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

O governo de Carlos Lacerda no Estado da Guanabara (1960-1965) é com freqüência apontado como precursor da política habitacional que passa a vigorar após a instauração do regime militar. Acentuam-se, entre outras características comuns, o desenvolvimento de um programa de desfavelamento e a construção de conjuntos habitacionais na periferia da cidade do Rio de Janeiro. (cf. Leeds e Leeds, 1978; Valla et alii, 1981).

A proposta para as favelas implementada pela Coordenação de Serviços Sociais, nos dois primeiros anos desse governo, pautou-se, contudo, pelos conceitos de urbanização e auto-promoção, identificando-se as associações de moradores como canais adequados à viabilização da nova política.

O objetivo deste capítulo é discutir as diretrizes adaptadas no período e suas implicações para o movimento de favelados. A partir de depoimentos de lideranças do movimento, buscou-se identificar as possibilidades de ação política numa conjuntura em que se definiu o desenvolvimento de programas de urbanização apenas em favelas “organizadas”.

#### 4.1 – A Gestão de José Artur Rios no SERFHA – Urbanização das Favelas com a Mediação das Associações de Moradores

A curta experiência de propor um programa de urbanização de favelas durante o governo Lacerda possui especial importância pela novidade que trouxe no plano das relações entre Estado e favelados, especialmente no que se refere ao papel atribuído às associações de moradores.

O objetivo de José Artur Rios na Coordenação de Serviços Sociais, organismo criado pelo governo do Estado da Guanabara para integrar as atividades das diferentes instituições dedicadas às favelas, foi promover a urbanização, contando para tal com a participação dos moradores que deveriam oferecer mão-de-obra e organizar-se em associações representativas. Buscava-se “uma mudança de mentalidade do favelado no sentido de quebrar a dependência dele dos benefícios do governo”. (entrevista com José Artur Rios, setembro de 1986).

Os pressupostos da proposta estavam presentes na pesquisa realizada pela SAGMACS, publicada em 1960 em suplemento especial do “Estado de São Paulo”, que teve grande impacto naquela conjuntura.

José Artur Rios, diretor técnico da pesquisa, atribui sua nomeação para o cargo de coordenador de serviços sociais do Estado da Guanabara ao reconhecimento da importância do trabalho realizado. É igualmente interessante observar este impacto do ângulo do fato político que o “Estadão” desejava provocar.

“(…) O jornal Estado de São Paulo queria desencadear uma campanha política contra Juscelino e contra a construção de Brasília. O “Estadão” estava na oposição, bem com a UDN. A idéia era demonstrar como se desperdiçavam recursos em Brasília...Um dos problemas candentes naquela época eram as favelas (...) a expansão da população favelada. O “Estadão” procurava um grupo que fizesse esse trabalho e em São Paulo o nome de Lebet<sup>35</sup> era muito conhecido...participou do planejamento regional de São Paulo. Através do grupo

---

<sup>35</sup> O padre Louis Joseph Lebet orientou o estudo realizado pela SAGMACS. Membro da Ordem dos Dominicanos, Lebet foi o fundador da doutrina “Economia e Humanismo” que, criada na França em 1940, expandiu posteriormente sua influência principalmente entre sociólogos e economistas de países de capitalismo dependente. Proferiu nas décadas de 40 e 50 várias conferências no Brasil, participando depois de pesquisas e projetos de desenvolvimento regional em São Paulo e Nordeste. No Rio de Janeiro fundou-se o Escritório de Economia e Humanismo, dirigido por José Artur Rios.

de São Paulo nos localizaram e tivemos um contato com o Dr. Julio Mesquita em São Paulo (...). Coloquei minhas condições: ausência de ingerência política. Faríamos estudo sociológico sobre as favelas”. (entrevista com José Artur Rios, setembro de 1986).

Em suas conclusões, os pesquisadores contestaram as formas usuais de tratamento da população favelada tanto pelo Estado como pelas organizações criadas pela Igreja, que se alternavam entre medidas de cunho “repressivo” ou “paternalista”. Defendeu-se centralmente a proposta de auto-promoção da população favelada, criticando-se, por exemplo, no relatório a construção do Conjunto São Sebastião pela Cruzada: “O apartamento aburguesa o favelado, sem educá-lo”. (SAGMACS, 1960, PT. I: 39).

Outra proposição apresentada ao final da pesquisa indicava a necessidade de uma solução técnica e humana para as favelas, o que implicaria na neutralização do uso “político-eleitoral” das necessidades vividas pelos moradores.

A proposta de auto-promoção a gestão de Rios na Coordenação de Serviços Sociais cristalizou, segundo Valla et alii (1981: 105-108), o recurso à técnica de desenvolvimento de comunidade, ainda embrionário na intervenção da Cruzada.

Originário da Inglaterra e concebido como projeto integrador das colônias inglesas na África, o desenvolvimento foi amplamente difundido nas escolas de Serviço Social brasileiras. Aqui, entretanto, foram predominantemente as concepções norte-americanas hegemônicas no quadro das organizações internacionais e orientadas especialmente para a discussão sobre os entraves ao desenvolvimento econômico no “mundo subdesenvolvido”. Em 1956 a ONU definiu desenvolvimento de comunidade como:

“(…) processo através do qual os esforços do próprio povo se unem ao das autoridades governamentais, com o fim de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrar essas comunidades na vida nacional e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do país”. (apud Ammam, 1980: 32).

No caso do Brasil, outro aspecto a considerar é a influência de concepções social-cristãs na formulação do desenvolvimento de comunidade. Durante as décadas de 50 e 60, período em que foi intensificada a implantação da técnica no país, as idéias de pensadores cristãos como Maritain, Lebret e Mounier tiveram grande aceitação no seio da intelectualidade brasileira. (cf. Valla et alii, 1981: 93).

Segundo Rios, sua atuação como Coordenador de Serviços Sociais do Estado da Guanabara orientou-se pela doutrina “Economia e Humanismo”, formulada pelo Pe. Lebret, e que apresenta como uma das proposições centrais a defesa de programas de desenvolvimento orientados pelo estímulo a uma atitude participativa dos segmentos da população a que se destinam. (entrevista com José Artur Rios, setembro de 1986).

A experiência não deve ser vista como algo isolado. Pode-se perceber pontos de contato entre as diretrizes da Coordenação de Serviços Sociais da Guanabara e as adotadas em outros países latino americanos. (cf. Riofrio et alii, 1972).

A concepção sobre as camadas residentes em habitações como as barriadas peruanas, as vila miséria argentina e as favelas brasileiras, designadas como “marginais” pelos organismos internacionais, especialmente com base em numerosos estudos realizados sobre essas populações durante as décadas de 50 e 60, passa a se caracterizar pela compreensão de um papel socializador

atribuído à auto-construção. Tal concepção perpassa a atuação de organismos como Fé e Alegria, Corpo da Paz, Ação Comunitária Internacional.

Como afirma Mangin e Turner:

“Los numerosos estudios hechos durante los pasados cuatro o cinco años por muchos jóvenes arquitectos, voluntarios del Cuerpo de Paz, antropólogos y sociólogos a través de todo el mundo, indicaban que las barriadas eran soluciones altamente exitosas para el problema de la urbanización masiva em Sudamérica y otras partes”. (Mangin e Turner, 1968; apud Riofrio et alii, 1972: 110).

Começa a se desenvolver uma linha de interpretação que acentua as possibilidades de incorporação dos moradores das favelas e “barriadas” ao desenvolvimento nacional, sua familiaridade com as instituições urbanas e o que posteriormente Perlman (1977) denominaria como “mito da marginalidade”. Nesse sentido, percebem-se como anacrônicas e mesmo indesejáveis, tentativas de simplesmente erradicar favelas. Desenvolve-se a concepção da favela como elemento socializador na passagem do meio rural ao meio urbano. A análise realizada por Carlos Alberto Medina<sup>36</sup> é sugestiva dessa concepção:

A favela

“(…) é um agrupamento populacional, enfim, que serve de amparo e amortecedor do choque que poderá resultar da passagem brusca ou lenta da vida do campo, ou do interior, para uma metrópole”. (Medina, 1964: 52).

---

<sup>36</sup> Carlos Alberto Medina participou como supervisor de pesquisa do estudo realizado pela SAGMACS e fez parte do grupo de Economia e Humanismo do Rio de Janeiro.

Para José Artur Rios, este papel socializador da auto-construção só poderia ser plenamente desenvolvido através da organização de associações de moradores. Sua proposta para urbanizar as favelas do Rio de Janeiro era baseada, assim, num plano a ser executado em duas etapas: a primeira era

“(…) um período de experimentação, de prova de entendimento entre governo e associações. Numa segunda etapa, nós estávamos preparando a transformação das associações em núcleos de cooperativas habitacionais. Nesta segunda etapa o empreendimento era mais sério pois haveria o encontro de recursos financeiros do governo e do favelado”. (entrevista com José Artur Rios, setembro de 1986).

Na primeira parte do plano denominada “operação mutirão”, Rios enfatiza a centralidade do papel desempenhado pelas associações de moradores e sua decisiva influência na criação dessas entidades:

“Eu cheguei a criar 75 associações que funcionavam firmando comigo um convênio. Neste convênio se estabelecia que obras deveriam ser feitas depois de debate com a diretoria, e, ao mesmo tempo, havia o compromisso de não erradicar a favela”. (entrevista com Rios, maio de 1986).

Como exposto, a característica da operação mutirão era desenvolver a urbanização “in loco” por um sistema de cooperativa. Nesse projeto, as associações de moradores prefigurariam a formação de cooperativas habitacionais locais. Deve-se observar que só poderiam contar com recursos públicos as favelas organizadas, o que provocou um efeito multiplicador sobre o

número de associações existentes. Institucionalizaram-se, assim, canais de representação da população da favelada junto ao Estado.

A operação mutirão teve início oficialmente em junho de 1961, com assinatura de termo de compromisso entre os presidentes das associações de favelados da Praia do Pinto e Morro do Vintém e a Coordenação de Serviços Sociais. Na oportunidade divulgou-se a determinação do governador Carlos Lacerda de não permitir pagamentos de aluguéis nas favelas a quem não tivesse título de propriedade registrado no SERFHA<sup>37</sup>. (cf. consulta aos jornais O Dia, O Globo, O Jornal, Tribuna da Imprensa, Jornal do Brasil).

Na assinatura do acordo, Rios afirmou:

“Favela é um problema de Governo, e não pode ser atacado apenas por um serviço ou mesmo uma secretaria de Estado, mas por todos os órgãos governamentais, em cooperação com as entidades particulares. E a obra de sua recuperação deve ser feita pelos próprios favelados, reunidos em um grande mutirão, que é uma das manifestações mais legítimas das comunidades brasileiras – afirmou o Sr. Artur Rios, durante a solenidade de assinatura dos termos de compromisso, ontem no SERFHA”. (Jornal do Brasil, 24/6/1961: 5).

O termo de compromisso firmado entre as associações e a Coordenação de Serviços Sociais continha entre seus principais itens alguns bastante significativos:

“A” Dos compromissos das associações de moradores

---

<sup>37</sup> O SERFHA passou a fazer parte da Coordenação de Serviços Sociais do Estado da Guanabara, em 1961.

2 - Cooperar na urbanização da favela recolhendo quaisquer contribuições dos residentes para a melhoria local, responsabilizando-se pela utilização de tais contribuições e submetendo-se à supervisão da coordenação.

3 – Contribuir para a substituição progressiva dos barracos por construções mais adequadas e cooperar através da mobilização de trabalho para a realização de outros trabalhos de emergência na favela – OPERAÇÃO AUTO-AJUDA – conforme os planos técnicos e a orientação desta coordenação.

4 – Cuidar das contribuições e melhorias feitas na favela.

5 – Solicitar a autorização da Coordenação para a melhoria das casas, especificando as necessidades de reparo e manutenção.

6 – Impedir a construção de novos barracos, vindo, quando necessário, a esta coordenação para apoio policial.

7 – Cooperar com a Coordenação para realocar os moradores removidos das favelas.

8 – Encaminhar à coordenação as necessidades e reivindicações da favela relativas a serviços públicos, manutenção, saneamento, polícia e higiene.

9 – Na favela, manter a ordem, o respeito pela lei e, de um modo geral, garantir o cumprimento das determinações da Coordenação e do Governo.

10 – Dirigir todos os pedidos de assistência médica, hospitalar e educacional para a Coordenação.

A Coordenação se obriga a:

1 – Fortalecer a associação da favela e a nada fazer nas favelas ou vilas operárias sem anúncio ou acordo prévio.

- 2 – Desenvolver um plano permanente de bem-estar para a favela com relação a melhorias no local, suas habitações e a situação de seus habitantes.
- 3 – Supervisionar a utilização dos recursos recolhidos pela associação e aplicados para melhorias na favela.
- 4 – Substituir progressivamente os barracos por construções mais adequadas com a ajuda dos próprios favelados.
- 5 – Autorizar a melhoria dos barracos existentes, tendo sido os reparos aprovados pela associação.
- 6 – Dar assistência às necessidades e reivindicações da favela, procurando a ajuda de outros organismos, mas sempre em cooperação com as associações.
- 7 – Impedir qualquer violência da parte dos detentores de falsos títulos de propriedade contra os favelados.
- 8 – Impedir a exploração dos favelados sob qualquer forma, especialmente com relação ao aluguel de barracos e ao fornecimento de eletricidade.

Não resta dúvida quanto ao forte controle sobre as atividades das associações de moradores e sua caracterização enquanto instrumento de intermediação entre favelas e Estado. Um ponto menos óbvio encontra-se na “cooptação” de novo tipo que este tipo de relação favorece.

Machado da Silva observa que as limitações estatutárias impostas pelo Estado

“(…) por si só seriam provavelmente incapazes de limitar as atividades das associações. Acontece que os órgãos públicos possuem recursos limitados, que exigem decisões sobre quais as favelas que devem

ser beneficiadas. E como tais decisões assumem quase sempre caráter político, grande parte do esforço das associações é carreado para a política administrativa”. (Machado da Silva, 1967: 43).

Pode-se gestar, assim, um processo de cooptação muito mais eficiente do que o mero peleguismo, uma vez que o potencial da mobilização das associações pode ser esvaziado e elas passam a representar os interesses das agências estatais no interior das localidades. Evers et alii apresentam argumento semelhante em sua análise dos programas latino-americanos de auto-ajuda:

“É certo que em certos casos estes programas acabaram com as tradicionais relações de clientela, que ligavam os moradores pobres aos poderes econômicos e políticos locais (latifundiários, partidos políticos, etc.). Mas criavam por sua vez uma nova relação de clientelismo entre os moradores e o Estado; a dependência dos moradores foi assim simplesmente transferida”. (Evers et alii, 1982: 152).

A organização das associações de moradores entre 1960 e 1962 foi ainda estimulada pela expectativa de recebimento dos recursos do Fundo do Trigo. A expectativa de Rios era grande quanto à destinação de vultosos recursos ao programa de urbanização de favelas o que ocorria também entre os participantes do movimento. (cf. diferentes depoimentos de dirigentes de associações e entrevista realizada com José Artur Rios).

O Acordo do Fundo do Trigo, firmado entre o governo do Estado da Guanabara e a Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID), órgão criado pelo governo norte-americano para executar os projetos da Aliança para o Progresso, só foi assinado em junho de 1962, após a demissão de José Artur

Rios. Os termos do acordo determinavam que um bilhão de cruzeiros obtidos pela venda de produtos agrícolas ao Brasil seriam usados para a urbanização completa da favela de Vila da Penha e a construção de um posto de saúde em Madureira. O Estado da Guanabara contribuiria com 3% de sua receita tributária, conforme determinava a constituição<sup>38</sup> e o organismo definido pelo governador para implementar os programas foi a Fundação Leão XIII. (cf. Leeds e Leeds, 1978: 252, apêndice II).

Nos primeiros meses de 1962 eram freqüentes matérias na imprensa sobre a virtual assinatura do acordo e sua importância para as atividades desenvolvidas pelo SERFHA e Coordenação de Serviços Sociais. Nesse mesmo período, encontravam-se em fase de conclusão doze projetos de melhorias para as maiores favelas da cidade.

Rios observa:

“Já no segundo ano de trabalho, conseguimos a promessa de que os recursos do Fundo do Trigo seriam canalizados para esse trabalho (...). Aí os interesses eleitorais apareceram. Até então não havia problemas no governo Lacerda.

(...) Eu comecei a sentir dificuldades de trabalho quando foi anunciada a dotação do Fundo do Trigo, mas contava com o apoio do governador. O governador era um homem político, via o aspecto político da questão. Quando ele assumiu o governo, as favelas eram hostis a ele. Depois essa hostilidade diminuiu bastante. Ele começou até a receber apoio

---

<sup>38</sup> No capítulo referente à saúde e assistência social, o artigo 65 determinava que uma lei criaria um órgão especial, responsável por estudar os problemas da habitação popular principalmente do tipo favela e, em seu parágrafo primeiro, que o Estado deveria reservar 3% da arrecadação tributária para serem aplicados na urbanização e higienização das favelas.

A consulta aos Anais da Assembléia Constituinte não revelou divergências entre os parlamentares quanto a este artigo. (cf. Anais da Assembléia Constituinte do Estado da Guanabara, 1961).

de favelas, o que era impensável um ano antes. As favelas eram reduto da oposição”. (entrevista com José Artur Rios, maio de 1986).

Convém ressaltar a dimensão política do programa de urbanização de favelas, acentuada no discurso de Rios. A linha administrativa seguida por Carlos Lacerda até esse momento oferece indícios claros da busca de apoio entre as camadas populares o que, em alguns casos, não foi de todo ineficaz. Em muitas favelas, o governador conseguiu apoio entre dirigentes de associações e inclusive cabos eleitorais atuantes para a campanha de sua sucessão no governo, ponto que será focalizado mais adiante.

O debate sobre as favelas não ocupou lugar especial. O parlamentar que atribuiu maior relevância ao tema foi Hercules Correa, deputado comunista eleito pela legenda do PTB, que ressaltou a coincidência entre as propostas por ele apresentadas e as conclusões da pesquisa realizada pela SAGMACS que deveriam orientar as atividades da Coordenação de Serviços Sociais do Estado da Guanabara<sup>39</sup>.

Apesar da conquista de uma imagem mais positiva, a partir do trabalho desenvolvido por Rios, as pressões de políticos ligados ao governador ocasionaram a demissão do Coordenador de Serviços Sociais em 1962. Os interesses voltaram-se para os recursos do Fundo do Trigo e a possibilidade de sua utilização num ano eleitoral. No momento da demissão de Rios, os discursos da Assembléia Legislativa pronunciados pelos deputados governistas acentuavam a condição de Rios ser um “intelectual de gabinete” e portanto incapaz de

---

<sup>39</sup> As propostas apresentadas pelo deputado incluíam a garantia de desapropriação para favelas ameaçadas de despejo; garantia de transferência para localidades próximas, daquelas favelas em início de formação e que prejudicassem planos de obras públicas; organização de conselhos de representantes da população favelada junto ao governo estadual; destinação de percentual fixo da receita tributária do Estado por um período de dez anos para execução de serviços públicos em núcleos favelizados.

Durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, Hercules Correa recebeu proposta encaminhada pela Coligação dos Trabalhadores Favelados em que se defendia a destinação de 10% da receita tributária do Estado para melhoria nas favelas.

desenvolver uma boa administração do programa para as favelas. (cf. Anais da Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara, 1962).

Rios observa:

“O grande problema era político, imediato e de recursos. Meu pensamento era: dinheiro de favela era de favela. Seria romântico dizer que foram os interesses imobiliários, não houve isso não...Os recursos eram consideráveis para atrair candidatos do governo. O governo entendia que eu devia lealdade a ele e eu entendia que devia lealdade aos favelados”. (depoimento de José Artur Rios, setembro de 1986).

A versão de Artur Rios sobre sua demissão foi confirmada por outros depoimentos que reforçaram o interesse da utilização para fins político-eleitorais dos recursos destinados ao programa de favelas. Apesar de não existirem indícios claros de articulação de interesses imobiliários naquele momento, parece sugestivo que entre os projetos elaborados por Rios se prevesse a construção inicial de um núcleo residencial a ser vendido aos favelados da Praia do Pinto e Ilha das Dragas, favelas localizadas na zona sul, o que não figurou no acordo firmado entre a USAID e o governo do Estado da Guanabara, que determinava a urbanização total apenas da Favela da Vila da Penha.

#### 4.2 – As Concepções entre os Participantes do Movimento de Favelados sobre o Novo Papel Atribuído às Associações de Moradores

Ao analisarem a gestão de José Artur Rios na Coordenação de Serviços Sociais, Leeds e Leeds observam que seus esforços “eram genuinamente aceitos e altamente considerados pelos líderes da favela envolvidos com o SERFHA”. (Leeds e Leeds, 1978: 213).

De fato, diferentes lideranças entrevistadas para este trabalho manifestaram posição favorável àquela gestão e, até mesmo em alguns casos, confirmaram o ponto de vista ‘oficial’ que atribui o processo de organização das associações de moradores em favelas ao desenvolvimento da Operação Mutirão.

Ilustrativo desta concepção é o depoimento de Nahildo de Souza, ex-presidente da FAPERJ e, na época, presidente da associação de moradores da favela de Vigário Geral.

Ao ser indagado sobre a formação das associações de moradores, o entrevistado observou:

“Deve-se a um grande homem, Artur Rios; fez um grande trabalho. Uma lembrança que nós guardamos. Um grande colaborador. Todas as associações foram ajudadas por Rios”. (outubro de 1985).

Em outro momento da entrevista, questionado sobre o controle das associações de moradores pela Coordenação de Serviços Sociais, Nahildo reforçou o papel positivo da atuação de Rios:

“Acho que mesmo a imprensa patronal tem pessoas boas, progressistas. Vê o Artur Rios, um sociólogo, talvez seja até um lacerdista, mas uma pessoa que deixou na gente uma recordação.

Na verdade, a obra que ele fez foi na Vila da Penha – caixa d’água, casas de tijolos. Lacerda foi político, não podia tratar todo mundo no porrete”. (entrevista realizada em outubro de 1985).

Um dos aspectos interessantes desse depoimento consiste em acentuar o tratamento ‘político’ dispensado por Lacerda às favelas, o que já havia sido observado anteriormente. A questão parece não ter merecido um exame mais atento na literatura sobre favelas que, com freqüência, ressalta a política de remoções e a animosidade da população favelada em relação ao governador. (cf. Leeds e Leeds, 1978; Valla et alii, 1981).

No curso da pesquisa que desenvolvi, durante a campanha eleitoral de 1982, nos morros do Borel e do Salgueiro, chamou-me atenção a avaliação positiva do governo Carlos Lacerda por alguns moradores da última localidade, que se referiam com freqüência à instalação de duas bombas d’água e outras obras realizadas naquele governo. Consultas realizadas posteriormente a outras fontes revelaram a realização de obras valorizadas pela população e a eleição de diretorias de associações de moradores que apoiavam o governador, em outras localidades.

Sem dúvida, as bases de apoio ao governador restringiram-se bastante após as primeiras remoções, mas como nem todas as favelas eram “tratadas na base do porrete” é importante observar diferenças significativas quanto à avaliação daquele governo de acordo com o tipo de relação estabelecida e as obras realizadas.

Da mesma forma, não é correto afirmar a aceitação unívoca da gestão de Rios pelas lideranças do movimento. Em algumas localidades verificaram-se conflitos entre o SERFHA e os participantes da Coligação dos Trabalhadores Favelados.

Um dos conflitos registrados pela imprensa ocorreu na favela da Maré – então denominada Bairro Magarino Torres, em homenagem ao pai do advogado dos favelados. A 6 de novembro de 1961, três choques da polícia de Vigilância, por ordem do SERFHA, destruíram oito casas, a partir de uma requisição do

Departamento de Estradas de Rodagem do Estado. Neste momento, como em outros, Magarinos Torres Filho foi acusado de receber dinheiro dos favelados para permitir a construção de barracos. (Jornal do Brasil, 25/3/1962: 15).

Também na favela da Cachoeirinha registraram-se conflitos entre representantes do SERFHA e moradores, particularmente pela destruição do barraco de um morador participante do movimento de trabalhadores favelados. A articulação com outras favelas também participantes do movimento evidencia-se na seguinte matéria publicada pelo Jornal do Brasil.

“A conselho do advogado Magarinos Torres, os favelados da Vila da Cachoeirinha estão convocando os moradores do Borel, da Formiga, da União, do Dendê e do Vintém para reerguerem o barracão de Mário Sá”. (Jornal do Brasil, 19/7/1961: 5).

Ao mesmo tempo, começaram a surgir entre os participantes da Coligação dos Trabalhadores Favelados divergências quanto à atitude a adotar diante da proposta do governo de realizar melhorias nas favelas através das associações de moradores. Constata-se através de convocatórias enviadas pela entidade a dificuldade de mobilização das associações de moradores e mesmo do conselho de representantes. No capítulo anterior, já havia sido focalizada a presença de militantes comunistas com o PTB o que dificultava a participação nas novas bases propostas.

Deve-se acrescentar que o principal eixo de mobilização do movimento dos trabalhadores favelados ocorria em torno da sustação de despejos e campanha por desapropriação de terrenos favelizados. Uma das primeiras medidas adotadas pelo governo Lacerda foi exatamente a proibição da realização de despejos e pagamento de aluguéis em propriedades não cadastrados pelo SERFHA.

Além disso, a ênfase maior dos participantes do movimento dos trabalhadores favelados sempre fora a de criação de uma entidade geral representativa do movimento e no novo quadro da política do Estado da Guanabara o que se percebia era exatamente o fracionamento do movimento – atendimento localizado às necessidades de cada “comunidade”.

Nenhum depoimento expressa melhor a questão do que o prestado por Rios. Com base em entrevista realizada com um presidente de associação bastante atuante nos anos 60, indaguei sobre a possível relação entre a origem da FAFEG e as diretrizes adotadas pela Coordenação de Serviços Sociais. A resposta não poderia ser mais esclarecedora:

“Veja bem, não havia muito que fazer nesse tipo de associação. Nós tínhamos nos antecipado a uma série de iniciativas. Não havia grande interesse...Ou porque a associação nesse período já era controlada por interesses políticos contrários ao governo ou porque, o que eles poderiam ser? Intermediários? Mas, eu tinha um contato direto com as associações”. (entrevista com Rios, setembro de 1986).

Entre os depoimentos prestados para este trabalho o de Anphilophio de Araújo, na época presidente da União de Moradores de Lucas e Adjacências, revela aspectos significativos que mostram divergências entre os participantes do movimento de trabalhadores favelados diante do novo quadro político formado.

O entrevistado representava a região Norte no Conselho da Coligação dos Trabalhadores Favelados e teve ativa participação em diversas campanhas políticas como as campanhas eleitorais do Marechal Lott para a Presidência da República e a de Sérgio Magalhães para governador do Estado da Guanabara.

Em seu depoimento, Anphilophio de Araújo reportou-se a uma das primeiras medidas dirigidas às favelas adotadas e seu impacto em Parada de Lucas.

“O Lacerda, como governador, fez uma reunião no Palácio da Guanabara, convidando todos os representantes das favelas para essa reunião. Eu, como presidente da favela, achava que devia participar da reunião, mas a minha diretoria não foi de acordo comigo. O Amintas, por exemplo. Fiz uma reunião e disse que iria à reunião saber o assunto. Amintas se levantou e disse que não queria traição, que não queria traidores ali. Procurei fazer ver a ele, que não se tratava de traição, mas de tratar de nossos problemas”. (entrevista realizada em março de 1988).

O entrevistado relatou o discurso de Lacerda durante a reunião, referindo-se à sua posição minoritária entre as lideranças do movimento de trabalhadores favelados, que continuaram a fazer oposição ao governador.

Segundo Anphilophio de Araújo, Lacerda pronunciara-se da seguinte forma:

“Esta reunião é para saber dos problemas de vocês. Apesar de não ter tido apoio de vocês, fui eleito como governador de todos. Eu vou fazer obras, vou ter que mexer em algumas favelas. Eu vou procurar tirar o favelado do barraco e botar em casa de alvenaria. Quero que vocês me apresentem a relação de problemas para eu estudar. Não quero botar política contra favelado. As favelas que eu precisar mexer, eu vou transferir, os favelados vão

pagar 15% do salário mínimo (...). Todo trabalhador favelado que tiver carteira profissional, a polícia vai respeitar”. (entrevista realizada em março de 1988).

O entrevistado referiu-se à realização de algumas obras, mas à dificuldade de se conseguir melhorias em favelas onde as diretorias das associações eram formadas por eleitores e cabos eleitorais do PTB.

“Aí, comecei a lutar por essas coisas que nós precisávamos (...). Aí Lacerda fez Vila Kenedy, Vila Aliança, Cidade de Deus. As associações de favelas eram dirigidas por presidentes metidos na política. Eu, por exemplo, era PTB. O PTB começou a meter na cabeça dos presidentes contra o Lacerda. Botou o favelado contra o Lacerda. Não pude fazer nada porque diziam que eu era traidor...”. (entrevista realizada em março de 1988).

Anphilophio de Araújo referiu-se ainda à ausência de realizações da Coligação dos Trabalhadores Favelados. O bom relacionamento com o PTB, garantia apenas o apoio de José Gomes Talarico e recursos para a viabilização do Congresso em 1959. Não se conseguira nenhuma melhoria concreta para as favelas filiadas.

No que se refere ao governo Lacerda, um aspecto bastante ilustrativo do depoimento diz respeito à campanha eleitoral para o governo do Estado em 1965. O entrevistado explica as razões de sua opção por Flexa Ribeiro como forma de obter vantagem para a Favela de Parada de Lucas.

“(…) Aí veio as eleições. Então o Lacerda apresentou o candidato dele, Flexa Ribeiro. Negrão de Lima era candidato do povo, mas o Negrão de

Lima não tinha condição de fazer nada. Eu, então, queria tirar proveito de Lacerda. O Lacerda criou o comitê dos favelados. Então, eu fiz aqui uma demagogia a favor dos favelados. Fui procurar o ‘Tubarão’, já que não tinha apoio aqui propus um acordo a ele. Propus dele apoiar Negrão e eu, Flexa, para não haver derrota. Aí ele disse:

- É rapaz, boa idéia...

(entrevista realizada em março de 1988).

Durante a campanha eleitoral de Flexa Ribeiro, Anphilophio de Araújo conseguiu seis caixas d’água, valas para distribuição de água, o início do trabalho de aterro. Contou-me que no dia em que Flexa Ribeiro foi fazer a inauguração, não havia propaganda eleitoral, apenas uma faixa em apoio ao candidato em seu barraco. À noite, dirigentes da associação cobriram a favela com propaganda de Negrão de Lima. O engenheiro que daria início ao trabalho de aterro, ao chegar na manhã seguinte à favela, suspendeu os trabalhos.

Justificando sua posição, Anphilophio de Araújo reforçou as melhorias obtidas e aspectos negativos da administração de Negrão de Lima:

“Negrão ganhou. Negrão de Lima tapeou todo mundo. A única coisa que ele fez foi aquela área de Brás de Pina, para urbanizar. A única favela que ele fez urbanização foi a de Brás de Pina.

Ele desceu de helicóptero, eu fui com uma comissão lá. Sei dizer que ele não fez mais. Se nós não tivéssemos aproveitado do Flexa Ribeiro, taria pior. E o Amintas atrapalhou isso...”.

O depoimento desse dirigente de associação revela a existência de uma clara diferenciação entre suas opiniões políticas e a estratégia a ser utilizada para

conseguir benefícios para a localidade. Este perfil de muitos dirigentes de associações, apontado em diferentes trabalhos, caracteriza-se pela sua condição de intermediários entre a população e os aparelhos do Estado. (cf. Machado da Silva, 1967; Riofrio et alii; Evers et alii, 1982).

#### A estabilidade das organizações de moradores depende

(...) de La capacidad que tengan de dar respuesta a determinadas demandas de la poblacion. Esto hace con que los dirigentes de las organizaciones se situen en um nível de intermediários entre los pobladores y los diferentes grupos de poder urbano". (Riofrio et alii, 1972: 114).

O aspecto central da proposta que orientou as atividades da Operação Mutirão implementada por Rios reside exatamente no novo papel atribuído às associações de moradores, que se manteve nos momentos posteriores sempre que ocorreram possibilidades de entendimento entre governo e dirigentes de associações.

É importante ainda assinalar que a análise do projeto de Artur Rios para as associações de moradores revela a incorreção do estabelecimento de uma polarização entre medidas repressivas de erradicação, por um lado, e medidas de urbanização envolvendo em algum grau participação popular, de outro, observando esse último elenco de medidas como 'progressivas' e isentas de contradições.

Se as medidas de auto-promoção são criticadas por alguns autores exatamente por atribuírem aos indivíduos a responsabilidade pela melhoria das condições de vida<sup>40</sup>, reforçando a espoliação a que são submetidos no cotidiano, também a abertura de canais de representação junto ao Estado merece exame

<sup>40</sup> Ver Valla et alii, 1981; Riofrio et alii, 1972.

mais cuidadoso. Um dos aspectos envolvidos no processo é a fragmentação dos moradores de favela em clientelas específicas, que como tal dirigem-se ao Estado. (A observação de Rios na entrevista é ilustrativa: para que uma entidade de caráter federativo, se o governo trata diretamente com cada localidade?).

O que se torna evidente também nos depoimentos de participantes do movimento dos favelados é a dificuldade de atuar numa conjuntura que se caracterizou pela abertura efetiva de canais de negociação e desenvolvimento de projetos em favelas.

De qualquer forma, pode-se identificar uma clara diferenciação entre o projeto de Rios e aquele defendido por algumas lideranças:

“Naquela época você não tinha muitas alternativas de organização. Agora a organização que os favelados pleiteavam não era o projeto Artur Rios. O projeto dele jogava com a associação mais na linha do condomínio: a associação administra o morro, a parte assistencial (...).

Agora a meta da organização era política, era a posse da terra, do direito de igualdade cidadão favelado/cidadão não favelado (...). Evidente que a gente pra dar essa conotação de luta de classe...Na essência o que se pretendia era isso: a posse da terra, a não discriminação. O do asfalto tem direito a todos os benefícios, o favelado não”. (entrevista com Abdias dos Santos, abril de 1986).

## CAPÍTULO V

### LUTA CONTRA AS REMOÇÕES

O objetivo deste capítulo é examinar as lutas sociais que acompanharam o período em que a política de remoções caracterizou a forma predominante do Estado lidar com as favelas do Rio de Janeiro.

Ainda que tenham ocorrido variações conjunturais, esta foi a forma predominante de intervenção de 1962 a 1973, tendo mesmo convivido com políticas setoriais de urbanização implementadas pela Campanha de Desenvolvimento de Comunidade, durante o governo de Negrão de Lima (1965-1970) no Estado da Guanabara.

Em face da realização de vários estudos sistemáticos (Portes, 1978; Grabois, 1973; Valladares, 1980; Perlman, 1977; Leeds e Leeds, 1978) sobre as características e o impacto social do programa de remoção, não se pretende mais que resgatar seus principais aspectos e a compreensão que dele tiveram os participantes do movimento de favelados.

Uma das questões centrais abordadas diz respeito aos fatores que podem explicar a resistência às formas de intervenção estatal sobre as condições de vida dos setores populares, num contexto marcado pelo autoritarismo político.

#### 5.1 – O Período das Remoções – Autoritarismo e Políticas Habitacionais

O ano de 1962 representa um marco no que se refere às políticas do Estado dirigidas às favelas. Até aquele momento, as propostas de erradicação mais expressivas consideravam a necessidade de construir novas moradias nas proximidades do centro de trabalho das populações faveladas, como demonstram o projeto dos Parques Proletários e outras medidas propostas a partir da década de 40.

A criação da COHAB (Cooperativa de Habitação Popular), completando a Reforma Administrativa efetuada no período de agosto a dezembro de 1962, inaugura a fase em que um dos eixos centrais da intervenção estatal passa a ser a erradicação de favelas e o deslocamento dos moradores para conjuntos habitacionais na periferia da cidade do Rio de Janeiro.

A COHAB, definida como a autoridade em habitação popular do Estado, sobrepôs-se à Fundação Leão XIII, assumindo a responsabilidade pelo cumprimento do acordo do Fundo do Trigo firmado com a USAID. Suas origens estão relacionadas ao contexto político do Brasil pré-golpe militar, podendo ser vista como uma resposta do Governo Carlos Lacerda à criação do Conselho Federal de Habitação e à proposta de Reforma Urbana.

O Conselho Federal de Habitação foi criado em 25 de junho de 1962 pelo Governo João Goulart (Decreto Federal n.º 1, 281, 1962) como órgão responsável pelo acesso à moradia popular (art. 2, I e X, art. 3, § 4), controle sobre recursos vindos do exterior para serem aplicados em projetos de habitação (art. 2, III – XIII) e desenvolvimento de pesquisa habitacional.

Quanto à proposta de Reforma Urbana, sistematizada posteriormente no “Seminário de Habitação e Reforma Urbana” realizado em 1963, incluía transformações significativas no sentido de combater a especulação imobiliária e equacionar a questão habitacional. Entre elas, destacavam-se a criação de limites ao direito de propriedade e de uso do solo, o estabelecimento de uma política de

locação que considerasse a renda familiar e a criação de um imposto de habitação sobre as transações imobiliárias destinado a fornecer recursos ao desenvolvimento de uma política de habitação popular. (cf. Bonduki e Kowarick, 1988: 146)<sup>41</sup>.

Ao criar a COHAB, atribuindo-lhe as mesmas atividades de competência do Conselho Federal de Habitação, em diferentes momentos o governador Carlos Lacerda acentuou que sua administração permitiria a adoção de uma efetiva Reforma Urbana.

O governo do Estado da Guanabara assumia naquele contexto a condição de “administração-modelo” – um caso exemplar do que poderia ser desenvolvido a nível nacional, caso os grupos políticos que defendiam o desenvolvimento econômico orientado para a internacionalização da economia e opunham-se às chamadas reformas de base conseguissem transformar seu projeto político em efetiva hegemonia na sociedade<sup>42</sup>.

Assim, o aporte de recursos da Aliança para o Progresso foi visto, mais do que como programa de apoio ao desenvolvimento urbano, enquanto expressão da importância da cooperação e alinhamento do Brasil com os países de capitalismo central, notadamente os Estados Unidos da América do Norte, e ainda como um

---

<sup>41</sup> A importância política da questão habitacional é ressaltada por Abelardo Jurema em livro sobre os momentos finais do Governo João Goulart. Ele observa que, no comício de 13 de março, a proposta de tabelamento de aluguéis “havia arrancado muito maior entusiasmo do que os temas de reforma, inclusive a agrária”. (Jurema, 1964: 52 apud Bonduki e Kowarick, 1988: 145).

<sup>42</sup> A visão desse governo como administração-modelo é ressaltada em livro que narra, através de uma longa entrevista, a trajetória pessoal e política de Carlos Lacerda. Apesar de poucas páginas serem dedicadas à sua administração no Estado da Guanabara, esta aparece como momento privilegiado de um projeto político de âmbito nacional, sendo ressaltada a competência técnica e política. Lacerda acentuou ainda o discurso de posse em que se referira à possibilidade de, com sua vitória, iniciar-se pela primeira vez uma revolução sem armas no Brasil, feita pelo voto. Este discurso inspirou Sandra Cavalcanti, secretária de Serviços Sociais daquele governo, quando ela assumiu a presidência do BNH. Sandra Cavalcanti afirmou que a revolução não tinha se iniciado em 31 de março de 1964, mas em 5 de dezembro de 1960, dia da posse de Lacerda no Governo do Estado da Guanabara. (cf. Lacerda, 1987: 258-281).

programa voltado à segurança nacional. O discurso de Carlos Lacerda, no momento da assinatura do acordo, dispensa um comentário mais longo:

“Aqui hoje começa a Reforma Urbana. Mas ainda mais importante, aqui hoje continua nosso esforço para que o povo saiba que tudo isto quem lhe dá é a liberdade, a liberdade que permitiu ao povo trabalhador dos Estados Unidos ter o que emprestar aos seus irmãos, para a segurança de todos os homens livres, lá no seu país, aqui no nosso país”. (Jornal do Brasil, 13/6/1962: 5).

Apesar de ter sobre seu encargo, através do Acordo do Fundo do Trigo, a responsabilidade de reconstruir e urbanizar, a erradicação foi defendida pela COHAB como única forma realista de lidar com a favela. O seguinte trecho de um documento do órgão expressa claramente esta concepção:

“Depois de 1955, o Estado voltou seus olhos mais uma vez para o problema. Criou vários órgãos e instituições que tentaram por várias formas e meios minimizar os efeitos das pressões sócio-econômicas que atuavam sobre a população favelada. Nenhum deles tinha como objetivo a erradicação dessas aglomerações. O atual governo (Lacerda) foi o primeiro a enfrentar o problema em termos de erradicação”. (GB – COHAB, 1963-1965: 4 apud Leeds e Leeds, 1978: 217).

Os critérios adotados inicialmente indicavam a remoção das favelas localizadas em áreas onde estivesse prevista a realização de obras públicas (caso das favelas localizadas nas proximidades da Av. Brasil, da favela Getúlio Vargas, na Gávea, e da favela do Esqueleto, localizada na área onde foi construída a Universidade do Estado da Guanabara).

Uma das primeiras remoções foi realizada, entretanto, no Morro do Pasmado, onde se previa a construção de um centro turístico pela iniciativa privada. O critério, neste caso, e que passou a orientar as atividades da COHAB, consistia na remoção das favelas localizadas em áreas muito valorizadas (o que se dizia não justificar os custos com a urbanização) cuja venda permitiria a obtenção de recursos para a continuidade do programa.

As justificativas, nesta linha de argumentação, foram abordadas em avaliação posterior de seu governo realizada por Carlos Lacerda:

“Tivemos que remover algumas favelas. Removemos até algumas que existiam em terrenos muito valorizados, onde fazer casinhas populares representava um tamanho desperdício que seria um crime contra o pobre”. (Lacerda, 1987: 275).

Outra dimensão presente nas primeiras remoções, e que foi claramente explicitada na do Morro do Pasmado, consistiu na defesa da transferência compulsória para os conjuntos habitacionais enquanto processo de “educação” das populações faveladas numa direção contrária às propostas apresentadas por diferentes grupos e intelectuais que apoiavam o Governo Goulart.

Dessa forma, a “Operação Pasmado”, finalizada com o incêndio dos barracos numa demonstração simbólica da nova era que se pretendia inaugurar, consistiu para a secretária de Serviços Sociais, Sandra Cavalcanti, na “primeira Revolução Social realizada no Brasil” e numa alternativa de trabalho “educacional” junto às populações faveladas.

Em suas declarações à imprensa, Sandra Cavalcanti assinalou:

“(...) hoje começa realmente o trabalho com os antigos favelados do Pasmado que receberão na Vila Kennedy, escolas, serviço social e condições de higiene, passando verdadeiramente de um século para o outro, em questões de condições de vida.(...). O nosso programa de remoção das favelas (...) não objetiva apenas levar essas criaturas para casas limpas. Contamos também com sua integração na comunidade, através da cultura e da saúde. Não é como o método Paulo Freire, com aliciamento feito às custas de milhares de desgraçados brasileiros que estão sendo explorados pelos agentes totalitários de uma rede criada para pregar a subversão”. (O Globo, 18/1/1964: 4).

O programa de remoções enfrentou a resistência das populações envolvidas e, ao menos para uma parcela expressiva dos moradores, as “vantagens de ter uma ‘casa’ com água encanada, esgoto, luz elétrica”, como difundiam as assistentes sociais, não constituíam argumentos suficientes para convencê-los da necessidade da mudança. Diferentes estudos já demonstraram a crescente resistência às remoções pela população favelada, o uso sistemático da ação policial e o impacto da transferência para conjuntos habitacionais longínquos nas condições de vida, trabalho, relações familiares e de vizinhança. (cf. Perlman, 1977; Valladares, 1980; Leeds e Leeds, 1978; Portes, 1978; Valla et alii, 1981).

Deve-se observar que o único processo de resistência à remoção vitorioso ocorreu na favela de Brás de Pina, em dezembro de 1964. Mesmo no período que antecedeu o movimento militar, não foram bem sucedidas as tentativas de impedir as remoções em favelas como a do Morro do Pasmado, Getúlio Vargas e João Cândido.

Em fins de março de 1964, poucos dias antes da deflagração do movimento militar, buscou-se uma articulação que visava a interferência do Ministério da Justiça no programa de remoções do Governo Carlos Lacerda. Com este objetivo, reuniram-se na Liga Feminina do Estado da Guanabara o representante do Ministro Abelardo Jurema e representantes das favelas da Praia do Pinto, Gávea e Morro do Borel. Na ocasião, os representantes dos favelados foram informados que o ministro havia determinado a constituição de um grupo de trabalho e um grupo executivo para proteger o favelado da Guanabara, com possibilidade de utilização de tropas federais. (cf. Correio da Manhã, 26/3/1964 e depoimentos de participantes da União dos Moradores do Borel).

No mesmo dia, os jornais com destaque as demonstrações de protesto na Praia do Pinto, no momento da visita da secretária de serviços sociais à favela. Na sede da igreja local, Sandra Cavalcanti afirmou ser a remoção apenas um boato difundido pelos “comunistas” e “pelegos” com o apoio da associação de moradores<sup>43</sup>.

Brás de Pina, a ser removida em dezembro de 1964, foi a única favela a conseguir evitar a remoção. Para tanto, a população mobilizou-se sob a liderança do padre da comunidade e da associação de moradores. O “Caso Brás de Pina” durante muitos meses figurou nos jornais, que, com frequência, noticiavam as possibilidades de acordo entre Padre Artola e o governador, com a mediação do Arcebispo do Rio de Janeiro.

Santos (1981) observa que, a despeito dos tempos difíceis vividos pelas oposições, o conflito em Brás de Pina ocorreu numa época oportuna:

---

<sup>43</sup> Localizada em terreno plano e não ocupando área prevista nos planos de obras do governo, nenhuma razão, quer de segurança dos moradores, quer de interesse público, poderia motivar a remoção. Condições sanitárias eram, entretanto, apontadas por técnicos e assistentes sociais desde aquele momento como causa impeditiva da urbanização in loco.

A remoção dessa favela foi efetivada em 1969, de acordo com o plano de erradicação implementado pela Coordenação de Habitação de Interesse Social na Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM). Logo depois, teria início a construção de um conjunto habitacional destinado a famílias de classe média, designado ainda hoje como “Selva de Pedra”, numa alusão à novela de TV de grande sucesso no início dos anos 70.

“A reação em Brás de Pina vai se dar se dar quase como um balão de ensaio numa época em que ninguém sabia o que aconteceria se se fizesse um movimento daqueles.

A nível político, até o Estado é pegado de surpresa e vacila, dá espaço para os acontecimentos, coisa que no futuro não voltará a acontecer, pois já haverá maneira de neutralizar os agentes externos intervenientes”.<sup>44</sup> (Santos, 1981: 35).

Tentativas posteriores de impedir processos de remoção foram derrotadas. Ainda durante o Governo Lacerda, a Federação de Associações de Moradores de Favelas (FAFEG) decidiu realizar um plebiscito na favela do Esqueleto a fim de explicitar a posição dos moradores quanto à remoção para Vila Kennedy, Vila Aliança, Vila Esperança e Cidade de Deus.

Um aspecto pouco observado na literatura sobre o tema é o de que, além da política de remoções, ocorreram projetos de urbanização parcial em algumas favelas, como Vila da Penha (selecionada como a grande favela a ser urbanizada com os recursos do Acordo do Fundo do Trigo), Jacarezinho, Salgueiro, Rocinha. Este dado é relevante no sentido de não se atribuir um tratamento uniforme e compreender melhor experiências que contrastaram com a das favelas removidas. Explica-se, assim, o apoio dado a Carlos Lacerda pelos dirigentes de algumas associações de moradores<sup>45</sup>.

De qualquer forma, o impacto da política de remoções foi extremamente negativo o que se expressou na campanha de sucessão ao governo do estado. Negrão de Lima, apoiado pela coligação PTB-PSD, alcançou expressiva votação entre a população favelada, tendo assumido como um dos compromissos centrais de sua campanha o de não erradicar favelas. (cf. Leeds e Leeds, 1978: 164).

---

<sup>44</sup> O autor ressalta ainda o momento em que ocorre a remoção – poucos dias antes do Natal – como fator importante para explicar o sucesso de mobilização.

<sup>45</sup> Ver capítulo IV deste trabalho.

Esse compromisso não foi, todavia, cumprido devido às características da interferência do governo federal na política do Estado da Guanabara, especialmente após a criação da CHISAM (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio), em 1968.

Percebe-se que desde 1966, a partir das enchentes que ocorreram no Rio de Janeiro, começa a se fortalecer na opinião pública uma corrente favorável à remoção dos favelados. As matérias então noticiadas pela maior parte dos jornais atribuíam às favelas a responsabilidade pela catástrofe ocorrida com as chuvas de janeiro daquele ano.

Este foi o principal tema discutido no Seminário Interuniversitário sobre as enchentes na Região Leste, coordenado pelo Ministro Pedro Aleixo. Na oportunidade, reitores de cinco universidades encaminharam sugestão que fosse criado o Ministério de Urbanismo e Habitação, para a coordenação de um programa de erradicação das favelas em vinte anos, com a conseqüente construção de 150 mil novas residências para os favelados. Entre os diversos grupos de trabalho, o de Geologia condenou enfaticamente a proposta de urbanização, considerando que em face da topografia muito acidentada, da desordem total na disposição dos 'casebres' e do baixo valor da capacidade aquisitiva de seus moradores, a urbanização seria um empreendimento anti-econômico, quando não impossível, excetuando casos raríssimos. A conclusão foi sintetizada na frase "Favela – antônimo de urbanização".

A mesma linha de argumentos foi utilizada pelo grupo de trabalho de urbanismo que sugeriu a transferência das favelas mais perigosas e a proibição, violenta se necessário, da construção de novos casebres.

O grupo dos problemas sociais foi o único que destoou da linha majoritária no seminário, recomendando que se desse preferência às soluções de molde a integrar os favelados na comunidade local e sugerindo que:

“(…) se criasse, sistematicamente, nas diversas favelas, serviços sociais de comunidade, destinados a formar um espírito comunitário, para analisar os problemas e promover a mobilização dos próprios recursos internos para as soluções adequadas, além de propiciar condições de trabalho artesanal e industrial nas próprias favelas”. (Jornal do Brasil, 2/2/1966: 5).

Manifestaram-se ainda contra a proposta de urbanizar favelas, entidades como o Conselho Nacional de Economia e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES)<sup>46</sup> onde ocupavam posição de destaque atores chave na gênese do regime militar.

A leitura dos editoriais de jornais como O Globo e Jornal do Brasil revela como as enchentes foram utilizadas no sentido de criar uma opinião pública favorável à proposta de remoção. Chamava-se atenção para a necessidade das “classes produtoras se conscientizarem do problema” e da possibilidade do Rio de Janeiro “ser invadido pelos favelados sem teto”. (cf. Jornal do Brasil, 3/5/1967).

Até 1968, o governo Negrão de Lima, apesar de considerar ser necessário erradicar algumas favelas, opunha-se à idéia de transferir os moradores para conjuntos habitacionais distantes do mercado de trabalho, propondo a construção de “cidades proletárias” próximas às áreas a serem removidas e a urbanização das favelas localizadas em terrenos seguros. A partir daquele ano, verificou-se a participação do governo da Guanabara no programa de remoção de favelas

---

<sup>46</sup> O IPES foi uma organização de empresários do Rio de Janeiro e São Paulo estruturada no decorrer de 1961 e fundada oficialmente em 2 de fevereiro de 1962, com o objetivo de “defender a liberdade pessoal e da empresa, ameaçada pelo plano de socialização dormente no seio do governo João Goulart”. Teve ativa participação nos acontecimentos que antecederam o movimento militar de 64, mantendo suas atividades até 1972. (cf. FGV, 1984: 1610-1611). Sobre a atuação desta entidade ver Drayfuss (1981).

adotado pela CHISAM, inclusive com o apoio público ao organismo manifestado por Negrão de Lima<sup>47</sup>.

Ocorreram ainda durante esse governo lutas sociais motivadas pelo desenvolvimento de políticas de renovação urbana fundamentadas no plano Doxiadis<sup>48</sup>. Elaborado durante o governo Lacerda, este plano só foi finalizado em 1965 e os técnicos do Estado que dele tomaram parte encaminharam suas recomendações para o governador Negrão de Lima, que criou em 1966 as CEPES – Comissões Especiais de Projetos Específicos – com a finalidade de realizar projetos de renovação e/ou preservação urbana em áreas especiais.

O único projeto efetivamente implementado foi o da CEPE-1 que consistiu na renovação urbana na área do Mangue – Cidade Nova, incluindo o bairro do Catumbi onde ocorreu intenso movimento social contrário ao plano. (cf. Santos, 1981: 153-197).

Outra CEPE, a de número 5, apresentou proposta de erradicação das favelas da orla da Lagoa com a transferência dos 35.000 moradores para um conjunto habitacional a ser construído na Rocinha. O plano não foi executado e a remoção das favelas localizadas nessa área ocorreria mais tarde quando da criação da CHISAM, pelo governo federal.

Durante o governo Negrão de Lima ocorreram ainda inúmeros momentos de tensão e políticas acentuadamente restritivas, do governo federal, tanto no controle sobre postos chave na administração estadual<sup>49</sup> como no que se refere à destinação de recursos. Leeds e Leeds (1978) observam que a tentativa de

---

<sup>47</sup> Em seus pronunciamentos à imprensa, o governador “afirmou que a criação da CHISAM foi uma magnífica cooperação do governo federal”. (Jornal do Brasil, 10/5/1968 apud Valladares, 1978: 29).

<sup>48</sup> Constantino Doxiadis, urbanista grego mundialmente conhecido, foi convidado pelo governador Carlos Lacerda para elaborar plano de desenvolvimento urbano no Estado da Guanabara. Suas idéias suscitaram grande controvérsia na época, em face do impacto social das propostas de renovação urbana que implicavam em ampla desapropriação de terrenos e demolição de moradias. (cf. Santos, 1981: 195).

<sup>49</sup> O governo federal indicou o secretário de Segurança e o chefe da Casa Civil, Carlos Costa, que, por pressão do presidente Costa e Silva, substituiu Luís Alberto Bahia.

controlar as atividades políticas das favelas a partir do decreto 8/70, de 15 de junho de 1967, não pode ser compreendida sem a análise mais global das condições políticas em que vivia o Brasil.

Pelo decreto,

“(…) os serviços regionais do bem-estar social deveriam ajudar a organizar as associações de favelas, supervisionar suas eleições, aprovar seus estatutos, aprovar reparos nas construções, enquanto as associações deveriam ser responsáveis diante deles por levantamentos cadastrais das favelas, pelo controle de reparos nos ‘barracos’”. (apud Leeds e Leeds, 1978: 254).

No II Congresso da FAFEG, a revogação desse decreto foi uma das reivindicações centrais aprovadas.

Em 1969, os mecanismos de controle sobre as associações tornaram-se ainda mais restritivos como revelam os dispositivos do Decreto “E” n.º 3330, de 3 de novembro de 1969.

O decreto, que dispunha sobre o reconhecimento das associações representativas das favelas, determinava em seu artigo 1:

“Em cada favela, vila proletária, parque ou centro de habitação social, apenas uma associação será reconhecida e terá a finalidade específica de representar os moradores da comunidade junto aos órgãos do Estado”.

Em seu artigo 3 previa a intervenção governamental nas associações:

“Através de indicação da Assembléia Geral da Associação de Moradores, o Secretário de Estado de Serviços Sociais designará uma comissão com a finalidade de realizar novas eleições: a) quando não for cumprido qualquer dispositivo dos estatutos por parte da diretoria; (...) d) quando for apurado qualquer ato que desvirtue a finalidade da Associação de Moradores”. (apud Diniz, 1981: 62).

Além do controle sobre as atividades das associações, outro aspecto negativo da administração de Negrão de Lima abordado pelas lideranças entrevistadas foi o não cumprimento da promessa de urbanizar favelas, firmado durante a campanha eleitoral.

As únicas experiências de urbanização, com início naquele governo, ocorreram nas favelas de Brás de Pina, Morro União e Matta Machado, através da CODESCO (Companhia de Desenvolvimento de Comunidade). A criação deste organismo em 1968 resultou de proposta de especialistas em habitação que, como resultado de estudos realizados para a USAID, recomendaram a promoção de um programa de auto-ajuda e de desenvolvimento habitacional e criação de autoridade da área metropolitana para tratar dos problemas do Rio e das cidades sob sua área de influência. (cf. Leeds e Leeds, 1978: 232).

No mesmo ano, o governo federal criou a CHISAM, o que representou uma nítida intervenção no governo do Estado da Guanabara. Apesar deste órgão ter sido criado formalmente como instância apenas de coordenação das várias entidades envolvidas com política habitacional, de fato se constituiu em importante instrumento de controle do governo federal e aplicação das concepções do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Apresentou-se como justificativa para a criação do CHISAM a necessidade de tratar as favelas como problema nacional que não poderia ser resolvido a nível local, municipal ou estadual. Não foram, entretanto, criados organismos

semelhantes em cidades como Recife e Salvador, onde eram numerosas as formas de habitação popular semelhantes às favelas do Rio de Janeiro. (cf. Leeds e Leeds, 1978).

Para o desenvolvimento do novo programa habitacional, definiu-se a competência dos diferentes órgãos envolvidos. Nas atividades de serviço social deveriam atuar a Secretaria de Serviços Sociais da Guanabara; a Fundação Leão XIII, a Secretaria de Trabalho e Serviços Sociais do Rio de Janeiro e a Ação Comunitária do Brasil, entidade privada que passou, dessa forma, a ter o “status” de órgão público. Os programas de urbanização local deveriam ficar a cargo do CODESCO, com atuação limitada ao Estado da Guanabara, e a construção de novas unidades habitacionais sob responsabilidade da COHAB.

A atuação da CHISAM consistiu basicamente no desenvolvimento de um programa de remoção de grande parte das favelas localizadas na zona sul da cidade do Rio de Janeiro (Jóquei Clube, Ilha das Dragas, Macedo Sobrinho, Rio Rainha, Alto Solar, Praia do Pinto e Catacumba). Levantamentos estatísticos realizados pela COHAB-GB revelam que 63.910 moradores foram removidos no período de 1968-71, número reduzido para 26.665 no período de 1971-74. (cf. Valladares, 1978: 39).

Curiosamente, os primeiros pronunciamentos do diretor da CHISAM, Gilberto Coufal, negavam o objetivo de remover moradores para conjuntos habitacionais distantes:

“As soluções-gueto que isolam em vilas pessoas da mesma classe sócio-econômica não mais serão adotadas pelo governo, agora voltado para o sistema de bairros que integrem numa mesma comunidade uma população heterogênea”. (cf. Correio da Manhã, 16/5/1968; O Globo e Jornal do Brasil, 17/5/1968).

Muito cedo, as diretrizes adotadas contradisseram essa posição. Para abrigar os moradores removidos de várias favelas da zona sul, foram construídos o Conjunto Habitacional da Cidade Alta em Cordovil e novas unidades residenciais na Cidade de Deus.

O critério de ter uma população heterogênea não se confirmou, nem mesmo no que se refere à população das favelas removidas, uma vez que o ingresso nos conjuntos habitacionais era determinado pela renda. No caso da Praia do Pinto, por exemplo, o plano de remoção determinava que só quem recebesse pelo menos o equivalente a dois e meio salários-mínimos poderia residir em Cordovil, devendo os demais moradores serem removidos para a Cidade de Deus e Parques Proletários. Para os mais pobres, a 'triagem': unidades construídas em alguns conjuntos, concebidas como moradia "provisória".

Os critérios para determinação da renda familiar resultaram ainda na remoção de moradores com condições de moradia razoáveis na favela para as unidades de triagem, conforme evidencia o depoimento de um morador do Morro da Providência (parcialmente removido): "Eu moro aqui há vinte anos, sou pedreiro e não tenho emprego garantido. Por isso vou para a triagem, perdendo tudo que gastei para consertar meu barraco". (O Jornal, 7/3/1969: 5).

Das remoções ocorridas durante o período, aquela marcada por lances mais dramáticos, inclusive um incêndio em condições nunca esclarecidas, foi a da Praia do Pinto, em maio de 1969. Uma matéria assinada pelo jornalista Albert Jacob apresentou em seu título uma referência muito sensível sobre aquela remoção: "Praia do Pinto acaba e deixa Ipanema que ajudou a construir". Em um dos trechos, reproduz-se o relato de antigo morador:

"Como centenas de outros operários, fui contratado para trabalhar no Jóquei com a função de plantador de grama. Nasci em Rio Bonito, mas vim direto de Macaé para cá. Trabalhamos bastante... durante três anos... quando ficou

tudo bonito e fomos dispensados sem indenização. Sem saber para onde ir, pois depois de feito o muro nossos barracos dentro do Jóquei seriam derrubados, botam os nossos cacarecos na cabeça e fomos para o areal bonito à beira d'água da lagoa". (Jornal do Brasil, 11/5/1969: 35).

As atividades desenvolvidas pela CHISAM representaram, em certo sentido, uma continuidade da política para favelas adotadas nos três últimos anos do governo Carlos Lacerda. Sua criação permitiu que o pensamento dominante no BNH (o diretor-superintendente da CHISAM era inclusive um de seus diretores) fosse aplicado nas políticas de "habitação popular" do Rio de Janeiro.

O plano de desfavelamento implementado pela CHISAM correspondia aos objetivos do BNH, particularmente no que se refere ao estímulo ao setor da construção civil<sup>50</sup>. Tratava-se de liberar terrenos valiosos na zona sul, permitindo a construção de novas moradias para os grupos de renda mais alta, e ainda de estimular o mercado de moradias de baixo custo, através de contratos firmados com empresas privadas responsáveis pela construção dos novos conjuntos habitacionais na periferia da cidade. (cf. Portes, 1978; Valladares, 1980).

Em linhas gerais, os estudos sobre o tema têm apontado a semelhança entre as concepções da habitação popular que orientaram os três últimos anos do governo Lacerda e as que passaram a vigorar após 1964 com a criação do BNH. A nomeação de Sandra Cavalcanti como primeira presidente daquele organismo indicaria a continuidade das políticas implementadas pelo governo de Carlos

---

<sup>50</sup> Note-se que entre os objetivos declarados do BNH, destacava-se o incentivo ao setor da construção civil, meta relacionada à estratégia estatal de desenvolvimento econômico. Como afirma Trindade " ...o problema mais importante, no início, não era a habitação e sim a abertura de oportunidades de emprego que absorvessem a massa de trabalhadores não qualificados e semidesqualificados, para mobilizar os escritórios de engenharia, planejamento, projetos de arquitetura, e para dar trabalho às firmas de construção civil e à indústria de materiais de construção, forças estagnadas da economia brasileira". (Trindade, 1971: 22 apud Portes, 1978: 139).

Lacerda. (cf. Leeds e Leeds em 1978; Machado da Silva e Valladares, 1985; Valla et alii, 1981)<sup>51</sup>.

Uma dimensão presente nessas políticas é a busca de apoio popular através do programa habitacional, motivação que se evidencia na carta muito citada de Sandra Cavalcanti ao presidente Castelo Branco propondo a criação do BNH:

“Achamos que a revolução vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora sobre suas feridas cívicas”. (apud Valladares, 1981: 31; Zaluar, 1985: 68, entre outros).

O exame da atuação do BNH revela, contudo, que apenas entre 1964 e 1969 e, posteriormente, após 1974, as políticas adotadas dirigiram-se ao chamado “mercado popular” (famílias de um a três salários mínimos). (cf. Azevedo, 1979).

A partir de 1970, todos os documentos oficiais e relatórios técnicos afirmam que o BNH não pretendia atuar para toda a população. Como afirmam Valladares e Machado da Silva (1985: 24): “Isto indica que o Estado assume através do BNH a questão da habitação, implicitamente estipula que um amplo setor da população tem que recorrer ao sistema de auto-construção”.

No período de 1970 a 1974, as políticas desenvolvidas pelo órgão dirigiram-se para canalizar os recursos crescentes, em face da poupança compulsória

---

<sup>51</sup> Zaluar (1985) discorda, em parte, desta interpretação, indicando diferenças importantes entre as concepções de política habitacional no projeto original da COHAB e as que passaram a vigorar após a criação do BNH. A mais importante refere-se à ausência do propósito de tornar o sistema de habitação popular lucrativo no plano da COHAP, que era mais claramente um projeto na direção de tornar o Estado parceiro do sistema capitalista, responsabilizando-se por baratear os custos da reprodução da força de trabalho. (Zaluar, 1985: 67-68).

representada pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, para o processo de acumulação e construção de moradias para grupos de alta renda. (cf. Azevedo, 1979).

Zaluar (1985: 69) observa que a estratégia de obter apoio político entre os setores populares, com base na política habitacional, “parece ter colidido sempre com um outro critério tornado indiscutível: o de que o sistema tinha que ser rentável”.

Segundo a autora,

“A alta taxa de inadimplência e o alto índice de desocupação dos conjuntos populares no final da década de 60 justificaram a mudança no sentido de excluir os trabalhadores de menor nível de renda e não considerar as rendas variáveis no cálculo da renda familiar (...)”. (Zaluar, 1985: 69).

Estudos realizados nos conjuntos habitacionais constataram que a maioria dos ex-favelados não cumpria com as exigências financeiras impostas pelo Estado (cf. Salmen, 1966; Perlman, 1976). Esta foi uma das principais causas que determinou a paralisação do programa de desfavelamento em 1973, com a extinção da CHISAM.

A inviabilidade do programa derivava tanto da situação sócio-econômica da maior parte da população favelada como das características do Sistema Financeiro de Habitação. O programa habitacional do Estado, posto em prática com base em sistema de financiamento semelhante ao do setor bancário privado, apenas com juros mais baixos, não implicou em qualquer transferência substancial de renda. O BNH simplesmente extraía recursos da maioria da população e canalizava-os para financiamentos garantidos pelos governos estadual e municipal. Os programas de “interesse social” deveriam, assim, autofinanciar-se a

fim de que o cronograma de empréstimos pudesse ser cumprido. (cf. Portes, 1978: 150).

A única transferência de renda em favor dos moradores de favelas é apontada por Valladares (1980) nas práticas de distorção do sistema por eles utilizadas.

Quando era determinada a remoção de uma favela, alguns moradores vendiam seus barracos a famílias, com freqüência não-faveladas, que assim eram cadastradas pela CHISAM e poderiam receber uma unidade nos conjuntos habitacionais.

Uma vez ocupados os conjuntos, Valladares acentua a importância de duas práticas de distorção do sistema: o atraso proposital de mensalidades e a cessão de direitos.

No primeiro caso, a autora observa que a impossibilidade dos moradores cumprirem com os compromissos firmados com o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) não pode ser apontada como única explicação para a inadimplência. Em muitos casos, identificava-se uma brecha no sistema:

“(…) era possível morar alguns meses de graça, economizando os gastos com habitação. Mesmo a título precário, mesmo se apenas a curto prazo, o expediente era válido, tendo em vista que a luta pela sobrevivência é diária e premente”. (Valladares, 1980: 121).

Quanto à cessão de direitos, esta foi usada como estratégia para auferir benefícios decorrentes da valorização das unidades residenciais da COHAB. Os conjuntos habitacionais, ainda que distantes do mercado de trabalho e dotados de infra-estrutura precária, eram vistos por muitos como opção de moradia ou mesmo de especulação imobiliária. Dessa forma, o ex-mutuário podia investir dinheiro obtido na transação na compra de um terreno e construção de um barraco e ainda

montar um pequeno negócio, ou simplesmente conseguir recursos para ter com o que sobreviver em situação de desemprego ou doença.

“A casa popular financiada pelo BNH passou, portanto, a representar mais um bem do capital transformável em moeda, do que propriamente um bem de consumo, cuja função primordial seria servir de abrigo”. (Valladares, 1980: 121).

Ainda que tais estratégias fossem utilizadas por alguns moradores, em linhas gerais, a tentativa do regime militar buscar legitimidade a partir dos “programas da casa própria” colidiu principalmente com as possibilidades de pagamento de moradias, cujo valor das prestações, reajustadas pela correção monetária, não podiam ser acompanhadas pelos salários, cada vez mais comprimidos. (cf. Portes, 1978; Zaluar, 1985). Além disso, a mudança para os conjuntos habitacionais implicou numa:

“(…) profunda desestruturação para um grande número de pessoas, de sua organização de vida e um desequilíbrio nas estratégias domésticas para lidar com a difícil situação econômica que os moradores das favelas tiveram que enfrentar”. (cf. Leeds e Leeds, 1978: 241).

O depoimento de Abdias dos Santos, presidente do Conselho de Representantes da FAFEG de 1967 a 1968, revela a compreensão que a entidade tinha sobre as remoções:

“No seu II Congresso, a FAFEG já apontava o risco com o afastamento dos trabalhadores do grande centro e com a formação de cinturões de miséria na periferia do Rio. No Congresso, aprovou-se de não aceitar a remoção. (...) Que foi acontecendo? A gente defendia a urbanização no local para manter o trabalhador próximo ao mercado de trabalho.

E o problema da ociosidade da juventude? O garoto que morava na Praia do Pinto engraxava um sapato, fazia um ‘mandado’, enfim. Na Vila Kennedy, ele fugia de lá e ficava perambulando pelas ruas”. (entrevista realizada em abril de 1986).

Ainda que com variações conjunturais, o período que se estende de 1962 a 1973, caracterizou-se, no que se refere às políticas dirigidas às favelas, pela contraposição entre urbanizar e remover, predominando a última alternativa. Para o movimento de favelados, Urbanização – Sim x Remoção – Nunca passa a ser a palavra de ordem central.

## 5.2 – O Movimento de Favelados no Período de Remoções

Pode-se distinguir duas fases do movimento de favelados durante o período das remoções. A primeira caracterizou-se pela atuação mais moderada da FAFEG e mais voltada à discussão de temas específicos. A segunda teve início com a eleição da diretoria presidida por Vicente Mariano, em 1967, quando se definiu atitude clara de oposição às políticas do governo e uma concepção do movimento de favelados enquanto “movimento de classe”. Para fins de exposição, procurei descrever os processos básicos de organização nesses dois momentos<sup>52</sup>.

### 5.2.1 – A criação da FAFEG: de uma política “quase compatível com a do governo” ao conflito em face das remoções

A Operação Mutirão, iniciado por José Artur Rios, ao apresentar um projeto em que uma das condições para a melhoria das condições urbanas nas favelas radicava-se na organização de associações de moradores, tanto estimulou o

---

<sup>52</sup> Em parte, estas duas fases estão relacionadas às características de intervenção do Estado no período, com o controle crescente do governo federal sobre as atividades políticas e os programas de habitação popular. Seria incorreto, todavia, focalizar as lutas sociais protagonizadas pela população favelada como simples resposta ao programa de desfavelamento implementado pelo Estado.

surgimento dessas entidades como deu origem a um novo tipo de relacionamento entre favelados e Estado.

Mesmo após a extinção do SERFHA e criação da Secretaria de Serviços Sociais, as associações de moradores continuaram a ser vistas como importante instrumento para o desenvolvimento de programas de governo nas favelas. Delimitou-se, no entanto, o espaço em que deveria ocorrer a representação de interesses – os conselhos comunitários das administrações regionais, criadas no curso da Reforma Administrativa do Estado da Guanabara<sup>53</sup>.

Para o movimento de favelados, não se tratava da resistência às ações de despejo, da “luta contra os ‘grileiros’”, eixo central das intervenções dos “trabalhadores favelados”. O que se colocava na ordem do dia era a possibilidade de obter “melhorias”, não mais nas proporções insignificantes em que eram obtidas durante as campanhas eleitorais.

Observou-se, assim, o progressivo esvaziamento da Coligação dos Trabalhadores Favelados. Depoimentos de participantes da entidade revelam que os esforços de mobilização não alcançaram muito êxito, alguns creditando este fato às vinculações político-partidárias existentes. Através das cartas enviadas pela diretoria da entidade aos membros do Conselho de Representantes, em 1962 e 1963, pude constatar as dificuldades experimentadas.

---

<sup>53</sup> Há poucas evidências que comprovem o efetivo funcionamento desses conselhos, à exceção das administrações regionais de Vila Isabel e Copacabana.

Antigos diretores da União de Moradores do Borel disseram-me que a troca de nome da União dos Trabalhadores Favelados do Borel, assim como a mudança de estatutos da entidade, ocorreu durante o governo Carlos Lacerda por imposição da administração regional. Creio que este processo só ocorreu mais tarde, com a aprovação do decreto 870/67, durante a administração de Negrão de Lima.

Em alguns casos, porém os dirigentes de associações perceberam uma qualidade superior após a criação dos conselhos comunitários. É o caso do Morro de São Carlos, que sempre esteve envolvido em conflitos com a Polícia Militar: “No nosso caso, em São Carlos, era bem melhor você se relacionar com o administrador do que com o comandante da PM. A evolução já era uma coisa. Você chegava lá em mangas de camisa no gabinete do administrador, marcava uma entrevista e discutia com o cara”. (entrevista com Abdias dos Santos, abril de 1986).

A idéia de organizar uma federação das associações de moradores de favelas teve origem em contatos estabelecidos entre dirigentes das associações do morro 117, Catumbi, Morro da Coroa e Catacumba a partir dos encontros da Operação Mutirão.

Isto não significa que se deva vincular mecanicamente a formação da FAFEG ao trabalho desenvolvido pela Coordenação de Serviços Sociais, o que, aliás, foi negado pelo próprio José Artur Rios e é coerente com a linha de atuação que orienta os programas de auto-ajuda – tratar diretamente com cada associação local<sup>54</sup>.

A criação da FAFEG em 1962 resultou de articulação bastante restrita, liderada por dirigentes de associações que atuavam no Movimento de Rearmamento Moral.

Este movimento foi citado por diferentes entrevistados como uma das organizações políticas que atuavam em favelas nos anos 60 e que provocou cisões em algumas localidades. Um dos conflitos narrados ocorreu em Vigário Geral, em virtude da criação de uma federação de associações de Vigário Geral e Parada de Lucas dirigida por participantes do Rearmamento Moral. (cf. depoimento de Nahildo de Souza, outubro de 1985).

Sediado nos Estados Unidos e com atuação em diferentes países, o Movimento de Rearmamento Moral desempenhou papel de destaque na campanha anti-comunista desenvolvida nos anos 60 como tentativa de neutralizar os efeitos da Revolução Cubana.

Nesse sentido, não se pode entender a formação da FAFEG sem considerar a ofensiva ideológica desenvolvida no Brasil contra o governo João

---

<sup>54</sup> Ver a respeito o capítulo IV deste trabalho.

Goulart, articulada principalmente por entidades como o IPES e o IBAD (Instituto Brasileiro de Ação Democrática)<sup>55</sup>.

Convém ressaltar que a estratégia dessas entidades não se limitou a tentar obter apoio entre o empresariado e as classes médias. Muitas ações voltaram-se para os sindicatos, particularmente através de organizações criadas por setores conservadores da Igreja Católica, como a Federação dos Círculos Operários e a Confederação dos Trabalhadores Cristãos, que disputavam com os sindicatos de esquerda o apoio dos trabalhadores.

Em seu estudo sobre as estratégias adotadas pelos atores que articularam o movimento militar de 1964, Dreyfuss (1981) observa que o Rearmamento Moral apoiava o IPES, que lhe servia de canal de propaganda. Para este autor, a história de entidades como o IPES e o IBAD revela

“(…) o modo pelo qual a elite orgânica da burguesia multinacional associada evolui de um limitado grupo de pressão para uma organização de classe capaz de uma ação política sofisticada. Passou a se constituir enquanto força social, cônica de que seus próprios interesses corporativos, no se presente e futuro desenvolvimento, transcendem os limites corporativos da classe puramente econômica e podem e devem também se tornar os interesses dos grupos dominados”. (Dreyfuss, 1981: 161-162).

A adesão ao Rearmamento Moral por parte de alguns dirigentes não revela indícios de um claro posicionamento ideológico. Em alguns casos, parece que a aglutinação se dava em torno de clivagens internas ao movimento e da necessidade de conseguir melhorias nas favelas. Um dos depoimentos revela uma

---

<sup>55</sup> O IBAD, organização fundada em maio de 1959 por Ivã Hasslocher, tinha por objetivo combater a propagação do comunismo no Brasil. “Financiado por contribuições de empresários brasileiros e estrangeiros, intensificou suas atividades em 1962 através da Ação Democrática Popular (ADEP), sua subsidiária que interveio ativamente na campanha eleitoral daquele ano, patrocinando candidatos que faziam oposição ao presidente João Goulart”. Como decorrência dessas atividades, foi extinto em 20 de dezembro de 1963 por um decreto presidencial. (Fundação Getúlio Vargas, 1984: 1604-1605).

participação bastante limitada enquanto adesão às propostas do movimento: “Eu fiz parte do movimento que eles chamavam de Rearmamento Moral”. (entrevista com Tupã Bento, agosto de 1982, grifo meu)<sup>56</sup>.

A FAFEG nesse período contava com algum apoio oficial e as evidências indicam que a articulação com o Rearmamento Moral possibilitava inclusive espaço com emissoras de rádio. De 1963 a 1965, a FAFEG dispunha de um programa – “A FAFEG em Marcha” – na Rádio Rio de Janeiro, todos os dias de 2ª a 6ª feira, com duração de 15 minutos, pago pela McCann Erikson, a CDTC e a Ducal<sup>57</sup>. (entrevista com Tupã Bento, agosto de 1982).

A realização do Primeiro Congresso da FAFEG em 1964 não deixa dúvidas quanto às influências que predominaram na articulação. A assembléia geral que deliberou sobre a realização do Congresso contou com vários representantes da Campanha do Rearmamento Moral e na oportunidade sugeriu-se a filiação da FAFEG à Confederação Brasileira de Trabalhadores Cristãos, com participação no Conselho Nacional dos Sindicatos Cristãos. É oportuno lembrar que a Confederação Brasileira dos Trabalhadores Cristãos foi uma das organizações utilizadas pelo Complexo IPES/IBAD para a articulação de bases no movimento sindical.

No que diz respeito ao relacionamento com o governo, o posicionamento de um dos dirigentes da primeira diretoria da FAFEG é revelador:

---

<sup>56</sup> Tupã Bento foi presidente da Sociedade de Moradores do Morro da Coroa e membro da primeira diretoria da FAFEG. A entrevista integra o Arquivo da Pesquisa: “Favela e Associativismo”, coordenada por Eli Diniz. As próximas referências a este depoimento, mencionarão apenas o nome do entrevistado e a data da entrevista.

<sup>57</sup> É interessante observar que o presidente da McCann Erikson, segunda maior empresa de publicidade do Rio de Janeiro, participou de articulações de campanha publicitária do complexo IPES/IBAD contra João Goulart e a esquerda trabalhista. (cf. Dreyfuss, 1981: 271). O próprio nome do programa assemelha-se ao de outros transmitidos por emissoras de rádio que serviam de canais de divulgação para o IBAD como, por exemplo, o programa “Democracia em Marcha”, transmitido durante o período pré-eleitoral de 1962. Certamente esta analogia precisaria ser examinada com mais cuidado para que se possa fazer ilações mais precisas sobre as atividades da FAFEG.

“Na época, eu achava que o Lacerda via com bons olhos. Isso porque a gente foi muito astuto em fazer uma quase política compatível com a dele, mas uma política de malandragem porque no fundo a gente tinha a nossa política própria, interna. Não estávamos muito interessados na política fora”. (entrevista realizada com Tupã Bento, agosto de 1982).

A política de remoções levou a que essa compatibilidade logo deixasse de existir. O primeiro incidente com a diretoria da FAFEG ocorreu no momento da remoção da Favela do Esqueleto. O presidente da entidade decidiu promover um plebiscito na favela sobre a remoção e divulgou à imprensa nota sobre o posicionamento da FAFEG. Quando foi fazer o programa na Rádio Rio de Janeiro, à tarde, prenderam-no e o plebiscito não foi feito.

O I Congresso da FAFEG, realizado em outubro de 1964, foi precedido de busca de apoio das “autoridades estaduais e do governo federal”.

“Nós fizemos o primeiro Congresso em pleno ato institucional: fomos a única organização que se manifestou em pleno ato institucional, porque nós tínhamos um ponto de vista marcante: a gente não estava interessado na política deles e sim na nossa política”. (entrevista com Tupã Bento, agosto de 1982).

As principais diretrizes do Congresso demonstraram, contudo, divergências quanto à política para favelas que passou a ser adotada no governo Lacerda.

O temário do Congresso incluía: subsistência, marginalidade, saúde, habitação, educação, trabalho, o cidadão favelado, a realidade brasileira. As resoluções indicam o posicionamento contrário às propostas de remoção:

“Todas as teses sobre habitação serviram de subsídios para a elaboração de um anteprojeto de lei, com 23 artigos, destinado a ser

o instrumento jurídico da urbanização das favelas. Esse anteprojeto que cria uma comissão mista de 13 membros integradas por representantes do Governo Federal e Estadual e de associações de favelados dispõe taxativamente: ‘Nenhuma favela será removida, a não ser em caso supremo, porém não ultrapassando de 3 km da área em que estiver localizada’”. (Jornal do Brasil, 18/10/1964: 8).

Nas discussões sobre subsistência, considerou-se possível encaminhar três soluções de emergência:

“1.º Verbas governamentais para criação de uma rede de abastecimento atacadista, franqueada a todos os comerciantes, varejistas, das favelas.

2.º Criação de cooperativas atacadistas privadas com os devidos apoios e cooperativismos legais por parte das autoridades governamentais (sic.).

3.º Solução mista: o governo depositará um quantum inicial para dar confiança às ações populares que, por meio de cotas, resolverão os problemas de financiamento, a longo prazo, e, em parcelas delimitadas resgatarão a dívida do Estado”.

A última solução foi considerada mais vantajosa e apresentada na forma de projeto de lei de criação do Banco de Alimentação Popular. (Tese apresentada pela delegação de Parada de Lucas).

É interessante destacar os artigos n.º 24, 25 e 27:

Art. 24 – Em cada favela, sob a guarda de uma sociedade local, associada à FAFEG, deverá haver um ou mais postos de venda atacadista do BAP.

Art. 25 – A própria sociedade local se encarregará de apresentar os nomes dos responsáveis, zeladores, vigias, vendedores ao BAP por intermédio da FAFEG colaborando, assim, com a administração.

Art. 27 – As sociedades locais fiscalizarão a venda das mercadorias ao povo pelos birosqueiros podendo denunciar ao BAP os que não respeitarem os acordos, ou burlarem as taxas de percentagem a eles permitida.

Os artigos citados revelam a concepção sobre as “sociedades locais” que lhes atribui papel de controle sobre as atividades realizadas nas favelas e de intermediárias na implementação de planos de governo.

Outro aspecto importante na proposta da criação do BAP é a importância atribuída às necessidades que correntemente não são englobadas na categoria de consumo coletivo, no caso as demandas por alimentação, e que por conseguinte não merecem maior atenção nos estudos sobre movimentos sociais urbanos.

Pode-se dizer que a demanda é feita justamente com o objetivo de tornar a alimentação um componente do consumo coletivo e que o papel do Estado no sentido de garantir as condições de reprodução da força de trabalho revela-se, neste caso, uma aspiração dos próprios trabalhadores.

Posteriormente, a FAFEG articulou-se durante a campanha para governador do Estado da Guanabara em 1965, reivindicando dos candidatos o compromisso de não remover as favelas.

Após as enchentes de 1966, a entidade encaminhou manifesto em que acentuava o afastamento forçado de 30.000 pessoas das favelas com conseqüências de desemprego e retorno a outras favelas em condições piores. (Jornal do Brasil, 22/1/1966).

O manifesto foi entregue num momento em que os jornais noticiavam o pronunciamento de várias entidades como o Conselho Nacional de Economia e o IPES, contrário à tese de urbanização.

### 5.2.2 – A realização do II Congresso – a FAFEG assume um nítido perfil de oposição

Nos três anos que seguiram à realização do I Congresso, a FAFEG não teve atuação muito expressiva. A mobilização mais importante ocorreu durante as enchentes de 1966, quando se cobrou do Governador Negrão de Lima o compromisso de não remover favelas, assumido durante a campanha eleitoral.

Por volta de 1967, teve início um movimento que propunha o redirecionamento da linha política adotada pela entidade, com a defesa de uma postura mais combativa fundamentada na compreensão de serem os problemas vividos pela população favelada de natureza essencialmente política. Este movimento resultou na eleição da diretoria presidida por Vicente Mariano, dirigente da Associação de Moradores do Morro de São Carlos e que havia participado até 1963 da Coligação dos Trabalhadores Favelados<sup>58</sup>. Na diretoria participavam ainda militantes da Ação Popular e outros movimentos de origem católica com propostas mais nitidamente reformistas e de oposição ao regime militar.

Entre as principais atividades realizadas por esta gestão, destaca-se o II Congresso Estadual das Associações dos Moradores em Favelas e Morros do Estado da Guanabara – um marco na vida da entidade e das mobilizações da população favelada.

Realizado de 1.º a 30 de novembro de 1968, numa conjuntura que antecedeu à decretação do Ato Institucional n.º 5, suas deliberações e preparação prévia indicam um claro perfil de oposição, ao mesmo tempo em que era caracterizado como uma das manifestações de organização da classe operária.

---

<sup>58</sup> Os entrevistados que participaram dos acontecimentos desta fase da FAFEG tiveram dificuldades de reconstituir o processo de articulação da chapa e os dados sobre a vitória eleitoral. Dos dados obtidos, constatei que concorreram à eleição duas chapas: uma liderada por Vicente Mariano e outra por Etevaldo Justino de Oliveira, primeiro presidente da FAFEG.

Não consegui ter acesso às plataformas eleitorais, tendo os entrevistados se referido à eliminação de documentos que pudessem comprometê-los politicamente, face aos anos de autoritarismo que se seguiram.

A organização do Congresso incluía a realização de sessões plenárias nas diferentes áreas da cidade, (zona sul, zona norte, zona da linha auxiliar, zona central, zona da Central do Brasil) com encontros sediados nas associações que oferecessem melhores condições para a realização dos trabalhos.

O relatório final expressa a compreensão da representatividade do congresso em face da participação

“(…) das comunidades operárias mais expressivas não só em termos de suas populações, como também pelo seu passado de luta em prol do objetivo comum dos homens que, por necessidade, se viram premiados, após emigrar dos campos a ter que viver nessas localidades a que se convencionou chamar favelas”.

O caráter de manifestação da “classe operária” é enfatizado ainda na referência ao apelo recebido pelo sindicato dos rodoviários, em cuja sede realizaram-se a sessão inaugural e a plenária final:

“Aos diretores dos Sindicatos de Condutores de Veículos Rodoviários e Anexos do Rio de Janeiro, os nossos agradecimentos (...) e queremos estender esses agradecimentos à família dos membros do sindicato, e enfim, a toda categoria profissional, os quais demonstram entender que só existe uma única classe, e esta é a classe operária, não importando aonde, no momento, esteja morando seus membros”. (Relatório do II Congresso Estadual das Associações dos Moradores em Favelas e Morros do Estado da Guanabara).

A mesma questão (favela como área de moradia do operariado) foi observada, embora com palavras menos precisas, no depoimento de Abdias dos Santos, à época presidente do Conselho de Representantes da FAFEG:

“A questão da favela é uma questão essencialmente política. Terrenos da zona sul ocupados pelo homem trabalhador de baixa renda...diante da burguesia. Imagina só...a ocupação de uma área supervalorizada por um biscoiteiro”. (entrevista realizada em abril de 1986).

Os principais temas abordados durante o Congresso foram o controle das associações (com o direito de intervenção nas associações de moradores pelo governo do Estado, conforme previa o decreto 870), a política de remoções, a urbanização e a posse dos terrenos onde se localizavam as favelas.

A recusa categórica de qualquer tipo de remoção caracterizou o Congresso. Já na convocação que o precedeu, afirmava-se:

“Com o trabalho do homem, a cidade cresce o progresso aproxima-se das áreas onde você habita, crescendo a cobiça desses lugares já valorizados. Embora a lei seja igual para todos, sempre vence o mais forte, e surgem as remoções para lugares longínquos, trazendo vários transtornos para o homem que vive de salário. O que será do trabalhador quando a cidade chegar em Vila Aliança, Vila Kennedy, e Cidade de Deus? Para onde você vai?”

A tese aprovada quanto à “urbanização – remoção – habitação” rejeitou categoricamente qualquer proposta de remoção, defendendo a urbanização local enquanto responsabilidade do governo. Esta última questão relaciona-se ao posicionamento prevalecente durante o Congresso de que as propostas de “auto-ajuda”, de mutirão, consistiam uma discriminação contra os favelados que dessa forma não eram considerados cidadãos, com os mesmos direitos que os moradores do bairro.

No que se relaciona à habitação é interessante notar que ela foi considerada como de competência do indivíduo, devendo ser a construção

liberada de acordo “com a capacidade do morador”. Este aspecto é importante por revelar a insistência de um projeto que buscasse uma proposta de urbanização local que interferisse nos tipos de construção a serem adotados. A experiência de urbanização de Brás de Pina realizada pela CODESCO revela como esse aspecto dificilmente pode ser pensado como algo a ser definido coletivamente. Santos (1981) observa a predominância de soluções individuais e a recusa a um projeto que organizasse, enquanto expressão da coletividade, o uso do espaço e a construção de moradias.

A tese que gerou maior polêmica durante o Congresso foi a que determinou a política a ser adotada com relação à propriedade do solo das favelas. O Congresso aprovou como solução “a posse definitiva da terra nas áreas ocupadas pelos favelados”. Fundamentavam-se as seguintes considerações:

- a) a grande concentração de trabalhadores que contribuem com a maior parcela da mão de obra do Estado;
- b) o homem da favela já teria construído com seu salário um patrimônio para si e sua família e ali fixado sua moradia;
- c) necessidade de legalização das terras para a penetração de serviços públicos;
- d) necessidade de integração social, econômica e política da população urbana;
- e) direito que o homem tem de moradia, alimento e vida condigna que a constituição vigente assegura.

Outras teses, como a da delegação do Morro do Catumbi, apresentavam proposição contrária a que foi aprovada no Congresso, como pode ser observado no seguinte trecho:

“Somos pelo levantamento da situação jurídica das áreas ocupadas pelos favelados, através dos departamentos jurídicos da FAFEG e da Fundação Leão XIII, solicitando aos Poderes Legislativo e Executivo a desapropriação por interesse social das áreas pertencentes a particulares e a venda dos terrenos aos seus ocupantes, de acordo com as possibilidades de cada um. O Banco Nacional de Habitação (BNH) pode através da CODESCO, financiar os favelados que, apesar de seu baixo poder aquisitivo, serão capazes de qualquer sacrifício para obterem o seu pedaço de terra para morar”. (tese de delegação do Morro do Catumbi, encaminhada pelos delegados Jonas Rodrigues da Silva, João José Marculino da Silva, Jonas Laurindo da Silva, Hila Floriano Porfírio e Sebastião Rosa).

Nas discussões sobre este ponto, a polêmica acabou versando sobre o próprio conceito de direito de propriedade.

A posição que acabou prevalecendo expressava o seguinte “princípio”, nas palavras de um dos participantes da delegação da Favela do Jacarezinho:

“Tudo que está em cima da terra é de todo mundo. Só o pessoal mais ligado a políticos conservadores não concordava com isto”. (entrevista com Irineu Guimarães, membro da delegação da Favela do Jacarezinho ao II Congresso da FAFEG, presidente da FAFERJ de 1979 a 1984 e atual presidente da entidade, setembro de 1986).

A concepção sobre o papel das associações de moradores e seu relacionamento com o governo expressava-se na defesa da autonomia das associações e repúdio ao decreto 870 e às organizações consideradas como divisionistas em relação às associações de moradores – caso das comissões de

luz e administração da energia elétrica pelas associações de moradores, com orientação técnica-contábil da Comissão Estadual de Energia<sup>59</sup>.

O Congresso aprovou ainda resolução determinando o reconhecimento pelo governo das associações “como órgão exclusivo para tratar de assuntos de luz, água, e tudo mais que diz respeito às comunidades faveladas”.

Esse papel atribuído às associações, referido anteriormente, não se caracterizava naquele contexto como um “problema” diante de sua dimensão de representação e encaminhamento das reivindicações da população.

Só no período mais recente este papel foi discutido pelos participantes do movimento. No I.º Encontro Estadual de Favelas realizado em 1981, a proposta, por exemplo, de que a Light passasse a atender os moradores das favelas foi uma das reivindicações centrais.

Sobre o papel das associações de moradores, é bastante expressivo o seguinte pensamento:

“Eu acho o seguinte: as associações de moradores deram uma contribuição importante para melhorar a vida dos favelados, embora, nunca cumprissem bem o seu papel e os favelados não entendem. Há eleição e aquele grupo... O povo elege e depois fica achando que a associação é responsável pra fazer a vala, pra fazer o esgoto... resolver o problema da briga de família, tal, tal, tal... Quando o papel da associação não é bem esse. É organizar a comunidade pra cobrar dos poderes públicos que realizem os melhoramentos nas favelas. (...)

---

<sup>59</sup> A Comissão Estadual de Energia (CEE) foi criada em 1963, durante o governo de Carlos Lacerda, com a finalidade de fornecer eletricidade às favelas e para tratar de outras necessidades de energia do Estado da Guanabara, não atendidas pela Light. Um dos objetivos declarados do órgão era acabar com a exploração dos moradores de favelas pelos proprietários de “cabines privadas” que cobravam taxas elevadas pelo uso dessa eletricidade. A CEE promoveu nas favelas a organização de comissões de eletricidade (“comissões de luz”) separadas das associações de moradores, procedimento que suscitou oposição das associações de moradores e que foi apontado durante o I Congresso promovido pela FAFEG enquanto meio de enfraquecer o movimento de favelados. (cf. Leeds e Leeds, 1978: 228-229).

Os moradores querem que ela substitua o governo. Se ela não tem força social para cobrar das autoridades, se ela não tem isso, se ela também não resolve o problema da briga de vizinho; não resolve o problema da vala, o morador começa a dizer o seguinte: - Pra que eu vou ser sócio dessa associação se ela não tem nenhuma utilidade pra mim?" (entrevista com Irineu Guimarães, setembro de 1986).

As posições vencedoras no II.º Congresso revelam, apesar da diretoria da entidade incluir diferentes concepções (militantes do PC, da Ação Popular, participantes de diferentes movimentos ligados à Igreja e mesmo alguns dirigentes vinculados a políticos tradicionais) a maior influência de uma posição de autonomia diante do governo e atitude radicalmente contrária à remoção e pela posse da terra.

A participação anterior a 1964 de membros dessa diretoria no movimento sindical, bem como de muitos delegados, é também um aspecto significativo. Algumas lideranças tiveram participação anterior no sindicato dos metalúrgicos, no sindicato dos trabalhadores em vime, no sindicato dos ferroviários e na União dos Servidores Públicos (UNSP).

O depoimento de Abdias dos Santos evidencia esta questão:

“O movimento das favelas foi a válvula de escape... porque na favela concentrava-se o maior número de trabalhadores sindicalizados, ativistas e tal. O meu caso, por exemplo. Não havia espaço para atuar no sindicato num período de total repressão. A outra questão é que como a repressão estava muito voltada para os sindicatos, ela não deu muita importância para aquele movimento de bairro que não tinha assim muito peso político dada as reivindicações não estarem diretamente ligadas ao fator econômico. A gente reivindicava água, luz...” (entrevista com Abdias dos Santos, abril de 1986).

O II.º Congresso da FAFEG demonstrou ainda uma nítida diferença com relação ao I.º Congresso, realizado em 1964: não se solicitou a presença de autoridades. O Congresso deveria ser realizado apenas com a presença dos favelados, posição sintetizada da seguinte forma: “As pessoas que vivem em palácios não podem raciocinar como as pessoas que vivem em barracos”. (texto da convocatória ao II Congresso da FAFEG).

A relação da FAFEG com outras entidades organizadas era também uma característica da gestão de Vicente Mariano:

“Na gestão de Mariano, era estudante, tecelões, construção civil, todo mundo vinha para nossa sobra... A gente tava assim como uma Confederação dando cobertura a todo tipo de movimento”. (entrevista com Lucio de Paula Bispo, setembro de 1986).

Após a realização do Congresso, a FAFEG enfrentou o problema da remoção da Favela da Ilha das Dragas, realizada por determinação da CHISAM:

“Primeiro as assistentes sociais fizeram um trabalho de convencer os moradores de trocar a Ilha das Dragas pela Cidade de Deus. Fizeram uma assembléia para optar pela remoção pacífica. Fizeram uns stands da Cidade de Deus muito bem montados... com água...Mostraram a vantagem que tinha de trocar uma palafita na favela por aquela residência luxuosa...

O presidente da associação chamou a Federação. Quando chegamos lá, eu não agüentei a demagogia. Eu e Vicente descemos a ripa. Ilha das Dragas decidiu não fazer a remoção. No dia da remoção fecharam a ilha, seqüestraram o presidente da associação”. (entrevista com Abdias dos Santos, abril de 1986).

Poucos dias depois, os dirigentes da FAFEG foram presos em virtude de sua participação na resistência a remoções.

Um dos diretores da FAFEG na época, relata o clima vivido pela diretoria após o episódio da Ilha das Dragas:

“Quando saiu a conclusão do II.º Congresso veio uma perseguição muito grande sobre nós...A Igreja sempre nos ajudou muito. Prendeu toda diretoria da FAFEG...Estavam me procurando no Catumbi. Duas horas da manhã vieram aqui. Estão te procurando...Depois disseram que a prisão era apenas disciplinar”.

A liberação dos dirigentes da FAFEG, presos após a tentativa de resistência em Ilha das Dragas, foi precedida de pronunciamentos e pressões exercidas pelo setor progressista da Igreja Católica, uma das influências mais significativas no movimento.

A repressão às atividades da entidade repercutiu inclusive no cotidiano dos dirigentes de associações mais comprometidos com a linha predominante no II Congresso. Mais de um entrevistado relatou ameaças de delação ao DOPS, como resultado de desentendimentos corriqueiros em suas relações de vizinhança na favela.

Em seu estudo sobre o movimento na favela de Brás de Pina, Santos (1981) assinala outro tipo de pressões sofridas pelos dirigentes da FAFEG:

“Os líderes principais e mais atuantes eram, de certa forma, manobrados por políticos que lhes prometiam ‘limpar sua ficha’ no DOPS quando queriam cooptá-los, ou os ameaçavam com as mesmas fichas quando queriam ‘pô-los em seus lugares’”. (Santos, 1981: 44).

Após o conflito em Ilha das Dragas, nenhuma tentativa pôde ser feita para impedir as remoções que prosseguiram nas favelas da zona sul da cidade. As atividades da FAFEG não cessaram totalmente; tornaram-se, no entanto, menos freqüentes, perdendo o caráter como decorrência dos interesses econômicos das classes dominantes. Observa-se a mudança de comportamento da FAFEG e das associações de moradores a partir desse momento, o que se tornou evidente quando da remoção da favela da Catacumba em 1970. A associação de moradores não se opôs à remoção, propondo a cooperação dos moradores com as assistentes sociais e membros da equipe técnica. (cf. Valladares, 1980: 172).

Em agosto de 1970, a FAFEG realizou o “I Encontro de Desenvolvimento”, com a participação de representantes da Fundação Leão XIII e tendo como tema central o “treinamento de lideranças e administração em associações de moradores”.

Apesar da composição da diretoria ser basicamente a mesma do II Congresso, inclusive sob a presidência de Vicente Mariano, percebe-se a mudança no posicionamento da entidade: o decreto 870 é citado apenas como dispositivo que “deu novo reconhecimento às associações de moradores” e o encontro é apresentado como tentativa de exame da maneira de atuar das lideranças, incluindo entre seus objetivos centrais a incorporação aos planos de governo. Reconhece-se ainda a possibilidade de remoção naquelas favelas sem condições de serem urbanizadas. Neste caso,

“O papel da Associação de Moradores seria o de intérpretes dos problemas físicos daquela área, de busca com as populações de soluções humanas de remoção, de programas de preparação para a mudança”. (Relatório do I Encontro de Desenvolvimento, 1970: 19).

Este posicionamento não parece corresponder a um processo de “cooptação” dos dirigentes. Diferentes entrevistados referiram-se à necessidade

de adequar atas, discursos e atividades às diretrizes dos órgãos de governo como meio de continuar a desenvolver algum trabalho nas favelas. O depoimento a seguir é indicativo desta questão:

“O DOPS depois começou a procurar os livros de atas. Aí eu e M... durante três dias montamos o livro no sereno e no sol. Então, a linguagem ficou dentro do sistema deles”.

A gestão que se seguiu a de Vicente Mariano pautou-se pela tentativa de entendimento com o governo, comportamento que passou a orientar a atuação dos dirigentes da FAFEG até 1979, quando a partir de articulações de dirigentes de associações, favorecidas pela organização da Pastoral de Favelas, desenvolveu-se um movimento que resultou na eleição de uma nova diretoria para a entidade. Passaram a atuar, então, duas diretorias, que disputavam a representação da entidade e estiveram envolvidas em intermináveis ações judiciais pelo reconhecimento da legalidade de sua escolha. Os conflitos entre as duas “FAFERJs” – uma presidida por Jonas Rodrigues e apoiada por políticos ligados ao ex-Governador Chagas Freitas<sup>60</sup>, e outra por Irineu Guimarães, apoiada por partidos de esquerda e pela Pastoral de Favelas – sucederam-se até 1982, quando sob influência da incorporação do Partido Popular (PP) ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) compôs-se uma diretoria representando os dirigentes ligados aos dois partidos políticos. Este processo foi marcado por intensos conflitos entre os grupos que anteriormente apoiaram a diretoria presidida por Irineu Guimarães.

O exame das mobilizações da população favelada em torno da resistência às remoções revela a importância dessa bandeira na articulação de um movimento geral que superou a fragmentação de mobilizações e reivindicações de âmbito local. Em 1967 e 1968, ano do II Congresso, a FAFEG manifestou-se como entidade que expressava uma luta política, uma “luta de classes”, como falam

---

<sup>60</sup> A respeito das relações entre dirigentes das associações de moradores de favelas e políticos chaguistas ver Diniz (1982).

seus dirigentes, que questionava a segregação social do espaço e a guetificação da população favelada. Durante aquele período, estima-se que cerca de 72 associações das 132 existentes filiaram-se à FAFEG e, ainda que não se deva superestimar a representatividade do movimento, é inegável a importância que ele adquiriu no contexto da luta contra as remoções. Note-se que tal fortalecimento não decorria, como ocorrera nos anos de 1961 e 1962, de qualquer projeto de reconhecimento pelo Estado do papel das associações e possibilidade de obtenção de recursos. Durante o período das remoções, a experiência mais significativa em que se atribuiu este papel a uma associação de moradores ocorreu em Brás de Pina, cuja urbanização revelou todos os aspectos problemáticos e contraditórios de um processo onde o Estado não mais aparecia como o “adversário” e que já foi descrita com toda a sua riqueza para os estudiosos dos movimentos sociais urbanos em outro trabalho. (cf. Santos, 1981: 31-94).

Uma perspectiva de análise do movimento de favelados restrita ao seu impacto institucional, concluiria provavelmente que a resistência às remoções consistiu em processo intenso de mobilizações, contudo visivelmente derrotado, em face dos poderosos interesses envolvidos e da repressão política que caracterizou o período.

Outra possibilidade, a meu ver mais adequada, de avaliar a atuação da FAFEG naquele momento parte da consideração sobre sua importância enquanto espaço de resistência e sociabilidade entre os trabalhadores.

O depoimento de Abdias dos Santos sobre a presença de sindicalistas na gestão de Vicente Mariano e a caracterização do movimento de favelas enquanto “válvula de escape”, no auge do período repressivo durante o governo militar, revela o espaço de moradia como opção para o resgate das experiências vividas pelos trabalhadores com militância política.

A experiência compartilhada pelos membros mais atuantes da diretoria que promoveu o II Congresso não se perdeu totalmente e guarda uma certa continuidade em relação ao período atual. A proposta de organizar associações representativas, que mantivessem independência em relação ao governo, é retomada a partir dos trabalhos desenvolvidos pela Pastoral de Favelas, dos quais também participaram militantes de partidos de esquerda. A diretoria eleita no processo de revitalização da FAFEG, então empreendido, era formada predominantemente por membros da diretoria presidida por Vicente Mariano e por delegados com importante atuação no II Congresso.

## CONCLUSÃO

### FAVELAS E LUTAS SOCIAIS – SOLIDARIEDADE E DIVISÃO DE INTERESSES

Mais do que oferecer respostas às diferentes questões abordadas, a proposta deste trabalho foi a de contribuir, a partir do exame de um caso específico, para a reflexão sobre os movimentos que se desenvolveram, no âmbito da reprodução e que, com frequência, adquirem a forma de organização de moradores.

Como foi observado inicialmente, as áreas de moradia das classes populares constituem-se em espaço importante para o desenvolvimento de mobilizações reivindicativas e processos associativos. A moradia sendo o centro da reprodução individual e familiar favorece a percepção das deficiências e do caráter excludente da sociedade. Além disso, em países como o Brasil, caracterizado pela instabilidade no emprego, nos tipos de ocupação profissional e por um grande contingente de trabalhadores não inseridos plenamente em relações de produção capitalistas, ela pode ser compreendida como um dos eixos de construção de identidade das classes dominadas, dimensão pouco abordada nos estudos que se dedicam à análise das mobilizações reivindicativas nas cidades.

A história do movimento de favelados do Rio de Janeiro, no período aqui focalizado, revela como a vivência de situações comuns de exclusão no que se refere a equipamentos urbanos básicos e, especialmente, a luta pela preservação da moradia podem, em momentos históricos determinados, favorecer processos de organização política que superem o isolamento das reivindicações de cada localidade.

Ao mesmo tempo, comprova-se o argumento apresentado por Machado da Silva e Ziccardi (1983), segundo o qual a passagem de contradições para processos de reivindicação depende de sua abordagem enquanto “problema” por agentes sociais que podem ser tanto os protagonistas dos movimentos reivindicativos, como instituições da sociedade civil e mesmo o Estado.

No caso do movimento de favelados, a experiência de seus protagonistas com partidos políticos, setores ligados à Igreja Católica e agências estatais consistiu em fator fundamental na expressão de reivindicações e desenvolvimento de processos associativos, além de orientar as diferentes estratégias adotadas.

Nesse sentido, pode-se afirmar serem inadequadas tipologias como a proposta por Evers et alii (1982: 131-132) que diferenciam movimentos originados “das necessidades” de movimentos forjados “por cima”, os últimos vistos como resultado de experiências associativas articuladas por agências estatais e organismos internacionais voltados para o “desenvolvimento de comunidade”.

Assim como não são reflexo mecânico de contradições, dificilmente pode-se afirmar o desenvolvimento de movimentos sociais como expressão imediata de necessidades, o que implica em questionar o caráter espontâneo a eles atribuído em diferentes estudos. A trajetória de um movimento como o dos favelados revela como a atuação do que tais estudos denominam “agentes externos” – partido comunista e advogado progressista nos anos 50 e de setores da Igreja Católica nos anos 60 e no período mais recente – permitiu a visibilidade e articulação de experiências isoladas.

Apesar de ser incorreto classificar os movimentos que surgem de programas de desenvolvimento de comunidade ou “auto-ajuda” como articulados “por cima” em oposição aos movimentos “espontâneos”, cabe identificar o tipo de estratégia que os caracteriza – os programas de “auto-ajuda” tendem a fragmentar os moradores em clientelas específicas abordando seus problemas como de

âmbito local (de “comunidade”). As atividades da Coordenação de Serviços Sociais do Estado da Guanabara constituem-se em caso expressivo de tal concepção sobre a organização de moradores. Ao estimular processos de associação na favela como objetivos claramente definidos de colaboração com o governo, favoreceu a predominância de organizações locais sobre articulações de caráter mais amplo.

Creio também ter sido demonstrada a improcedência de analisar os movimentos de moradia apenas como políticas a nível local. (cf. Santos, 1981). Mais do que questões vivenciadas na localidade, os movimentos de moradores devem ser examinados como parte do processo político global, cuja análise não pode se limitar ao campo específico onde ocorre o conflito. No caso dos favelados, acredito ter demonstrado que tanto os agentes externos quanto o contexto são elementos constitutivos do próprio movimento e da definição da pauta de reivindicações.

Neste sentido, a recuperação da história do movimento de favelados revela a importância de dimensões conjunturais para o exame de movimentos de moradores. Não se pode estabelecer de modo abstrato seus limites e virtualidades.

“Seu potencial político depende primordialmente de interesses que em cada situação concreta neles convergem e da experiência vivida durante o seu processo de confrontação, tanto interna como com o sistema de dominação existente”. (Evers et alii, 1982: 114).

No caso específico examinado neste trabalho, três momentos foram considerados fundamentais para a recuperação da trajetória do movimento de favelados.

O primeiro refere-se às mobilizações reivindicativas contra as ações de despejo que acompanharam a tentativa de expansão das “fronteiras urbanas” para áreas que alcançavam crescente valorização imobiliária. Essas experiências de resistência às ações de despejo articularam-se em torno do movimento dos trabalhadores favelados. Sob acentuada influência do Partido Comunista e, numa fase posterior, de políticos vinculados ao PTB, e ainda estimulado por uma conjuntura política caracterizada por maior permeabilidade das estruturas de poder às reivindicações populares, o movimento se expressava enquanto organização de classe – uma organização dos trabalhadores que não tinham acesso a outras opções de moradia.

Chama atenção o tipo de organização proposta: não se especificam organizações reivindicativas similares a associações de moradores como o eixo de representação da população favelada, apresentando-se a perspectiva de aglutinar diversas organizações presentes nas favelas, o que incluía clubes esportivos e agremiações culturais.

Em uma das entrevistas realizadas, abordou-se ainda uma questão da maior relevância: o nome trabalhadores favelados indicava mais uma possibilidade de organização dos trabalhadores uma vez que “só uma minoria consciente procura o sindicato”.

As concepções que orientavam o movimento dos trabalhadores favelados não se limitavam à experiência “urbana” dos trabalhadores. Em uma de suas finalidades, a Coligação dos Trabalhadores Favelados, criada em 1959, equiparava a situação dos favelados a dos posseiros, propondo-se também a defender o direito à moradia e trabalho dos lavradores que cultivassem terras devolutas.

A autonomização das reivindicações por moradia caracteriza o segundo momento apontado como significativo para a recuperação da história do

movimento de favelados: a proposta da “Operação Mutirão” durante a gestão de José Artur Rios na Coordenação de Serviços Sociais do Estado da Guanabara. Tratou-se, como visto, de um projeto do Estado centrado na concepção de associações de moradores enquanto canais de representação da população favelada e da implementação de programas de governo.

Como resultado dessa orientação, ressaltou-se tanto a multiplicação das associações existentes como a ambiguidade do papel que passaram a exercer: ao mesmo tempo, “representantes” da população e “agências” do Estado.

Percebe-se igualmente o privilegiamento das reivindicações específicas de cada localidade em detrimento de articulações mais amplas em torno de categorias coletivas como “trabalhador favelado” ou mesmo “morador de favelas”. Não creio, contudo, que se deva superestimar o potencial desmobilizador desse tipo de programa, como fizeram alguns autores. (cf. Riofrio et alii, 1972). Como afirmam Evers et alii (1982: 152-153), as experiências orientadas pelos programas de auto-ajuda terminaram com frequência ultrapassando os limites fixados por seus patrocinadores.

Em certo sentido, pode-se afirmar que isto ocorreu no terceiro momento examinado por este trabalho: o período das remoções e seu impacto na articulação do movimento de favelados.

Se as primeiras intervenções da FAFEG caracterizaram-se pela limitação das reivindicações a questões tópicas e ao propósito de entendimento com o governo – à preocupação com “a nossa política”, como afirmou um entrevistado, sem dar muita importância “à política deles” –, o caráter repressivo e excludente das políticas de remoção, tornando explícitos os interesses de classe que as orientavam, ao lado da constituição do movimento de favelas enquanto espaço político para as lideranças sem possibilidades de atuar no movimento sindical, favoreceu a maior influência de concepções que questionavam o processo de

segregação social do espaço urbano e as estruturas de poder prevalentes na sociedade.

A despeito da luta contra as remoções liderada pela FAFEG ter sido derrotada, examinar este processo apenas tomando por referência seu impacto institucional não me parece ser a perspectiva mais adequada.

As experiências vividas naquele contexto influenciaram o processo posterior de rearticulação da entidade, em que desempenharam importante papel lideranças que participaram ativamente das atividades realizadas pela gestão de Vicente Mariano. Produziu-se, ainda que de forma desarticulada e sem crítica sistemática, uma memória apropriada pelos protagonistas do movimento. À semelhança do argumento desenvolvido por Telles (1988) em seu estudo sobre os movimentos sociais nas fábricas e bairros de São Paulo no início dos anos 70, pode-se dizer que os acontecimentos vividos naquele período criaram significados que transcenderam o momento em que surgiram. Criaram-se marcas e sinais reconhecíveis “que permitiam esses acontecimentos serem registrados e contados como uma história conhecida, produzindo, portanto, uma memória e uma nova herança que haveria de ser transmitida”. (Telles, 1988: 277).

Um comentário adicional torna-se necessário no que diz respeito à periodização adotada. Deve ser observado que as entrevistas com lideranças não revelaram uma posição consensual quanto ao marco de origem do movimento de favelas.

Para alguns entrevistados, principalmente os participantes do movimento dos trabalhadores favelados e militantes sindicais do PC nos anos 50 e 60 que posteriormente passaram a atuar no movimento de favelas, a história se inicia em 1954 com a criação da União dos Trabalhadores Favelados, posição também assumida no IV Congresso da FAFERJ realizado em 1984.

Outros entrevistados assumem a periodização adotada em documentos da Fundação Leão XIII e no I Encontro de Desenvolvimento da FAFEG, que apontam as associações criadas durante a Operação Mutirão como o início de processos organizativos da população favelada.

Uma terceira versão considera que o movimento de favelas começa a existir efetivamente a partir dos trabalhos desenvolvidos pela diretoria que organizou o II Congresso.

Percebe-se, assim, que os marcos adotados pelos entrevistados resultam tanto de versões difundidas mais amplamente (caso de apontar as origens do movimento na gestão de Artur Rios na Coordenação de Serviços Sociais) como das experiências individuais e de grupo, particularmente o momento de sua inserção em processos de mobilizações de populações de favela.

A periodização adotada neste trabalho não poderia se limitar, assim, à escolha de uma das versões registradas. Ao defini-la utilizei-me tanto dos depoimentos orais como de outras fontes: literatura sobre políticas habitacionais (que apresentam referências tópicas à formação do movimento de favelados), consulta a jornais e a documentos escritos. Certamente o contato com moradores do Morro do Borel, em especial com um antigo participante do movimento dos trabalhadores favelados chamou-se atenção para uma experiência organizativa praticamente inexplorada pelos estudos que se dedicaram a examinar as associações de moradores de favelas, e que depois pude constatar ter alcançado grande visibilidade nos anos 50.

Essa observação é importante no sentido de precisar melhor a concepção metodológica que orientou o recurso aos depoimentos orais. O procedimento adotado consistiu em registrar diferentes experiências e concepções sobre o movimento, contextualizando-as a partir de informações sobre a trajetória política dos entrevistados e do tem em estudo. Além de completar informações obtidas em

outras fontes, a contribuição das entrevistas consistiu na possibilidade de reconstituir momentos históricos a partir do ator – de suas vivências e representações.

Elas revelaram também certos detalhes de conflitos e alianças que ocorreram no movimento, dificilmente apreendidos através da leitura dos relatórios dos congressos e outros documentos a que tive acesso. Conflitos no âmbito das associações de moradores foram igualmente relatados à medida em que se desenvolvia maior confiança na relação de entrevista. Reclamações quanto à pequena participação dos moradores nas atividades diárias das associações e a sobrecarga de trabalho que pesa sobre os dirigentes consistiram também em referências comuns nos relatos por mim registrados.

Se nos momentos iniciais da entrevista, a “grande história de resistência” dos favelados era enaltecida, no seu curso a ideia de “união” ou de “comunidade” matizava-se pela referência a situações de conflito e divisão de interesses.

Essa mudança não pode ser explicada, entretanto, apenas como resultado da dinâmica de entrevista. Ela parece indicar a tensão entre o contexto de solidariedade e de interesses, presente nos movimentos sociais. (cf. Boschi, 1983). De um lado as referências simbólicas (cânticos, palavras de ordem, discurso sobre a “grande história do movimento”) que buscam consolidar momentos singulares onde são vivenciadas situações de união. De outro, as experiências cotidianas marcadas pelo desestímulo à participação.

O que deve ser ressaltado é que a formação de sentimentos de identidade comum e as bases para a formação de redes de solidariedade, que possam inclusive ultrapassar situações de emergência, não se constituem em decorrência imediata das condições de vida experimentadas nas favelas ou outros tipos de moradia dos setores populares, mas são o resultado de um complexo processo

demarcado pelas estruturas sociais mais amplas, pela vivência dessas estruturas e pela experiência adquirida nos processos de mobilização.

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, Maurício de Almeida

1984. “Da Habitação ao Habitat: uma Interpretação Geográfica da Questão da Habitação Popular no Rio de Janeiro (1850/1930)”. Seminário Habitação na Primeira República. FCRB/IUPERJ/IBAM, Rio de Janeiro.

ALTUSSER, Louis

1967. Pour Marx. Paris, François Maspero.

AMMAM, Safira B.

1980. Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade. São Paulo, Cortez Editora.

AZEVEDO, Sergio de & ANDRADE, L.A. Gama de

1982. Habitação e Poder. Rio de Janeiro, Zahar.

BARBOSA FILHO, Rubem

1980. Populismo: uma Revisão Teórica. Dissertação de Mestrado, DCP/UFMG, Belo Horizonte.

BELOCH, Edith M. Gama

1980. Loteamento Periférico: Algumas Considerações sobre essa Forma de Moradia Proletária. Dissertação de Mestrado, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.

BONDUKI, Nabil

1988. “Crise de Habitação e a Luta pela Moradia no Pós-Guerra”. In Lúcio Kowarick (org.). As Lutas Sociais e a Cidade. São Paulo: Passado e Presente. Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 95-130.

BORJA, Jordi

1975. Movimientos Sociales Urbanos. Buenos Aires, Ediciones SIAP.

BOSCHI, Renato

1983. "Movimentos Sociais e a Institucionalização de uma Ordem". Seminário Oportunidades e Limites da Sociedade Industrial Periférica: o Caso do Brasil, IUPERJ/Stanford-Berkeley Joint Center for Latin American Studies, Nova Friburgo.

---

1987. A Arte da Associação: Política de Base e Democracia no Brasil. São Paulo, Vértice/IUPERJ.

CAMARGO, Aspásia

1984. "Os Usos da História Oral e da História de Vida: Trabalhando com Elites Políticas". Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 27, n.º 1, pp. 5-28.

CAMARGO et alii

1983. "Nota introdutória sobre a Construção de um Objeto de Estudo: o Urbano". Estudos Fundap, n.º 1, Ano I.

CARDOSO, Ruth Correia Leite

1984. "Movimentos Sociais Urbanos: Balanço Crítico". In Bernardo Sorj e Maria Herminia Tavares de Almeida (orgs.). Sociedade e Política no Brasil pós-64. São Paulo, Brasiliense.

---

1988. "Apresentação". In Lúcio Kowarick (org.). As Lutas Sociais e a Cidade. São Paulo: Passado e Presente. Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 12-15.

CASTELLS, Manuel

1974a. La Cuestion Urbana. Buenos Aires, Siglo XXI.

1974b. Los Movimientos Sociales Urbanos. Buenos Aires, Siglo XXI.

---

1978. "Pobreza Urbana y Organización Social: Análisis Comparativo de Movimientos Urbanos en Assentamientos Espontáneos en América Latina". Seminário Pobreza Urbana, Recife.

COELHO, Edmundo

1985. Cooperação Urbana e Saneamento Básico: das Grandes Cidades à Rede Urbana. Dissertação de Mestrado, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.

COHAB-GB

1969. "Um Programa que Está Sendo Cumprido". Relatório da COHAB-GB.

CHISAM

1969. "Origem, Objetivos e Metas". Ministério do Interior, BNH.

DINIZ, Eli.

1981. "Favela: Associativismo e Participação Social". Seminário de Estudos Urbanos, IUPERJ, Rio de Janeiro.

---

1982. Máquina e Voto. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

DI TELLA, Torcuato S.

1974. Clases Sociales y Estructuras Políticas. Buenos Aires, Paidós.

DOIMO et alii

1986. "Os Novos Movimentos Sociais. Teoria e Prática". Ciências Sociais Hoje. AUPOCS, SP, Cortez Ed.

DREYFUSS, René Armand

1981. 1964 – A Conquista do Estado: Ação Política, Poder e Golpe de Classe. Petrópolis, Vozes.

ELIA, Francisco C. F.

1984. A Questão Habitacional no Rio de Janeiro da Primeira República: 1889/1930. Dissertação de Mestrado, ICHF/UFF, Niterói.

EVERS, Tilman et alii

1982. “Movimento de Bairro e Estado: Lutas na Esfera da Reprodução na América Latina”. In José Alvaro Moisés (org.). Cidade, Povo e Poder. Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 110-164.

FARAH, Marta F. Santos

1983. Estado, Previdência Social e Habitação. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciências Sociais/USP, São Paulo.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

1984. Dicionário Histórico e Biográfico. Rio de Janeiro.

FUNDAÇÃO LEÃO XIII

1955. Como Trabalha a Fundação Leão XIII. Notas e Relatórios de 1947 a 1954, Rio de Janeiro.

GOHN, Maria de Glória

1981. “O Movimento de Luta por Creches em São Paulo: Reconstituição Histórica e algumas Considerações Teóricas”. V Encontro Anual da ANPOCS, Nova Friburgo.

GOMES, Manuel

1980. As Lutas do Povo do Borel. Rio de Janeiro, Edições Muro.

GRABOIS, Gisele Potengy

1973. Em Busca da Integração: A Política de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado, UFRJ/Museu Nacional.

GUIMARÃES, Alberto Passos

1953. “As Favelas do Distrito Federal”. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro, 14(5), pp. 250-278.

GRAMSCI, Antonio

1976. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

HOGGART, Richard.

1966. The Uses of Literacy. Middlesex, Inglaterra, Penguin Books.

JACOBI, Pedro

1980. “Movimentos Sociais Urbanos no Brasil”. Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais. BIB, Rio de Janeiro, ANPOCS, n.º 9.

JUREMA, Abelardo

1984. 6ª Feira 13: Os Últimos Dias do Governo João Goulart. Rio de Janeiro, Edições O Cruzeiro.

KOWARICK, Lucio

1975. Capitalismo e Marginalidade na América Latina. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

---

1988. “Introdução – As Lutas Sociais e a Cidade: Repensando um Objeto de Estudo”. In \_\_\_\_ (org.). As Lutas Sociais e a Cidade. São Paulo: Passado e Presente. Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 29-46.

---

1988. “Considerações Finais – As Lutas Sociais e a Cidade: Impasses e Desafios”. In \_\_\_\_ (org.). As Lutas Sociais e a Cidade. São Paulo: Passado e Presente. Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 315-335.

KOWARICK, Lúcio e BONDUKI, Nabil

1988. “Espaço Urbano e Espaço Político: do Populismo à Redemocratização”. In Lúcio Kowarick (org.). As Lutas Sociais e a Cidade. São Paulo: Passado e Presente. Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 133-165.

LACERDA, Carlos

1987. Depoimento. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

LAMOUNIER, Bolivar

1979. Voto de Desconfiança – Eleição e Mudança Política no Brasil (1970-1979). Rio de Janeiro, Paz e Terra.

LEEDS, Anthony & LEEDS, Elizabeth

1978. A Sociologia do Brasil Urbano. Rio de Janeiro, Zahar.

LIMA, Nísia V. Trindade

1983. “As Eleições de 1982 em Favelas do Rio de Janeiro”. VII Encontro Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro.

LOJKINE, Jean

1981. O Estado Capitalista e a Questão Urbana. São Paulo, Martins Fontes.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio

1967. “A Política na Favela”. Cadernos Brasileiros, n.º 41, maio/junho, pp. 35-47.

---

1983. "Vida e Morte da Teoria da Marginalidade". In Leandro Konder et alii (orgs.). Por Que Marx?. Rio de Janeiro, Graal.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio

1985. "A Respeito de Movimentos Sociais". Seminário Movimentos Sociais para Além da Dicotomia Rural-Urbano, João Pessoa.

\_\_\_\_\_ & MAGALHÃES, Paulo

1983. "Matta Machado – Aspectos de Lutas Sociais numa Favela Carioca". VII Encontro Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro.

\_\_\_\_\_ & RIBEIRO, Ana Clara T.

1984. "Paradigma e Movimento Social: Por Onde Andam Nossas Ideias?". VIII Encontro Anual da ANPOCS, Águas de São Pedro.

\_\_\_\_\_ & VALLADARES, Licia

1985. "Habitação Popular no Rio de Janeiro: Políticas e Realidade". IUPERJ, mimeo.

\_\_\_\_\_ & ZICCARDI, Alicia

1983. "Notas para uma Discussão sobre 'Movimentos Sociais Urbanos'". Ciências Sociais Hoje, ANPOCS, v. 2, pp. 9-24.

MANGIN, William & Turner, John

1968. "The Barriada Movement". Progressive Architecture.

MANGABEIRA, Wilma

1986. Lembranças de Moscouzinho (1943-1964): Estudo sobre um Conjunto Residencial Construído pelo Estado para Trabalhadores Industriais. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro.

MARICATO, Ermínia (org.)

1979. A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade no Brasil Industrial). São Paulo, Ed. Alfa-Omega.

MARX, Karl

1978. "O 18 Brumário de Luiz Bonaparte". In José Arthur Giannotti (org.). Os Pensadores. São Paulo, Abril Cultural.

\_\_\_\_\_ & ENGELS, Friedrich

1975. A Ideologia Alemã. São Paulo, Livraria Martins Fontes.

MEDINA, Carlos Alberto de

1964. A Favela e o Demagogo. São Paulo, Livraria Martins Fontes.

MEUREN, Waldir

1959. "Breves Considerações sobre a Lei das Favelas". Revista Forense, Rio de Janeiro, 186, pp. 462-467.

MOISÉS, José Álvaro

1978. Greve de Massa e Crise Política. São Paulo, Livraria Polis.

1982. "O Estado, as Contradições Urbanas e os Movimentos Sociais". In \_\_\_\_\_ (org.). Cidade, Povo e Poder. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

NASCIMENTO E SILVA, Maria Hortência do

1942. Impressões de uma Assistente sobre o Trabalho em Favela. Rio de Janeiro, mimeo.

NUM, José

1969. “Superpoblación Relativa, Ejército Industrial de Reserva y Masa Marginal”. Revista Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires, v. 2.

OFFE, Claus & WIESENTHAL, Helmut

1979. “Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Formats”. Political Power and Social Theory, vol. 1.

PARISSE, Lucien

1969. “Favelas do Rio de Janeiro – Evolução – Sentido”. Cadernos do CENPHA, n.º 5, PUC/RJ.

PERLMAN, Janice

1977. O Mito da Marginalidade: Favelas e Política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

PORTES, Alejandro

1978. “Política Habitacional, Pobreza Urbana e o Estado: as Favelas do Rio de Janeiro, 1972-1975”. Estudos CEBRAP, n.º 22, São Paulo.

POULANTZAS, Nicos

1977. Poder Político e Classes Sociais. São Paulo, Martins Fontes.

REX, John & MORE, Robert

1967. Race, Community and Conflict. Oxford, Oxford University Press.

RIBEIRO, Luiz Carlos Queiroz

1984. "Capital Imobiliário, Propriedade Fundiária e Espaço Urbano: uma Contribuição ao Estudo da Urbanização do Rio de Janeiro – 1870/1930". Seminário Habitação na Primeira República. FCRB/ IUPERJ/ IBAM, Rio de Janeiro.

RIOFRIO, Gustavo et alii

1972. "De Invasores a Invadidos". Revista Eure, n.º 24: 101-142, Santiago.

SAGMACS

1960. "Aspectos Humanos da Favela Carioca". Estado de São Paulo. Suplemento Especial, 13-15 abr.

SALMEN, L.

1969. "A Perspective on the Resettlement of Squatters in Brazil". América Latina, ano 12, n.º 1: 73-93.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos

1981. Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar.

TELLES, Vera da Silva

1988. "Ano 70: Experiências, Práticas e Espaços Políticos". In Lúcio Kowarick (org.). As Lutas Sociais e a Cidade. São Paulo: Passado e Presente. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

THOMPSON, Edward P.

1979. Tradicón, Revuelta y Conciencia de Clase: Estudios sobre la Crisis de la Sociedad Preindustrial. Barcelona, Editorial Crítica.

TOPALOV, Christian

1979. La Urbanizacion Capitalista – Alguns Elementos para sua Análise. México, Editorial Edicol.

TRINDADE, Mário

1971. Habitação e Desenvolvimento. Petrópolis, Vozes.

UNIÃO PRÓ MELHORAMENTOS DA ROCINHA

1983. Varal de Lembranças. Rio de Janeiro, Tempo e Presença.

VALLA, Victor Vincent et alii

1981. “Para uma Formulação de uma Teoria da Educação Extra-Escolar no Brasil: Ideologia, Educação e as Favelas do Rio de Janeiro: 1880-1980”. Rio de Janeiro, FINEP/IESAE/FGV.

VALLADARES, Licia do Prado

1980. Passa-se uma Casa. Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar.

WEFFORT, Francisco C.

1971. Os Sindicatos na Política. Dissertação de Livre Docência, Departamento de Ciências Sociais/USP.

WEFFORT, Francisco C.

1978. O Populismo na Política Brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

ZALUAR, Alba

1985. A Máquina e a Revolta. As Organizações Populares e o Significado da Pobreza. São Paulo, Brasiliense.