



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
MESTRADO EM HISTÓRIA SOCIAL**

MARIO SERGIO IGNÁCIO BRUM

**"O POVO ACREDITA NA GENTE":
RUPTURAS E CONTINUIDADES NO MOVIMENTO COMUNITÁRIO DAS
FAVELAS CARIOCAS NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990**

**NITERÓI
2006**

MARIO SERGIO IGNÁCIO BRUM

**"O POVO ACREDITA NA GENTE":
RUPTURAS E CONTINUIDADES NO MOVIMENTO COMUNITÁRIO DAS
FAVELAS CARIOCAS NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense, como requisito para a obtenção do Título de Mestre.
Área de Concentração: História Social

Orientador: PROF. DR. PAULO KNAUSS DE MENDONÇA

NITERÓI
2006

BRUM, Mario Sergio Ignácio.

"O povo acredita na gente": Rupturas e continuidades no movimento comunitário das favelas cariocas nas décadas de 1980 e 1990 / Mario Sergio Ignácio Brum. Niterói: [s.n.], 2006. Orientador: Prof. Dr. Paulo Knauss de Mendonça.

216 p. 29,7 cm (Curso de Mestrado em História Social). Universidade Federal Fluminense, 2006.

MARIO SERGIO IGNÁCIO BRUM

"O POVO ACREDITA NA GENTE":
RUPTURAS E CONTINUIDADES NO MOVIMENTO COMUNITÁRIO DAS FAVELAS
CARIOCAS NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em História Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre.

Aprovada em

de 2006.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. PAULO KNAUSS DE MENDONÇA
UFF

Prof. Dr. MARIO GRYNSPAN
UFF

Prof^ª Dr^ª DULCE CHAVES PANDOLFI
CPDOC-FGV e PUC-RJ

Niterói
2006

RESUMO

A dissertação aborda o movimento comunitário urbano de favelas na cidade do Rio de Janeiro nas décadas de 1980 e 1990, caracterizada pela sua redefinição em meio ao processo de redemocratização política deste período da história do Brasil, época que surge o "novo associativismo", aqui chamado de associativismo de resistência, em luta pela consolidação e urbanização de favelas, visto, por exemplo, na origem e nos primeiros anos da Pastoral de Favelas e nas disputas pela Federação das Associações de Moradores de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ) durante grande parte da década de 1980. Outra mudança é que o Estado, na nova conjuntura democrática, assume uma nova postura em relação às favelas e às suas organizações, garantindo a sua permanência e realizando um maior investimento em obras e serviços, abrindo-se inclusive para a entrada de muitas lideranças no aparelho de Estado. A luta pela terra vai dando lugar à luta pela entrada dos serviços do Estado na favela, criando um campo fértil para o crescimento do associativismo de serviços, com formas diferentes de pressionar o Estado e articular a comunidade. Paralelo a isso, ocorreu a entrada de novos atores políticos na favela, como as ONGs e o tráfico de drogas. Neste contexto, verificam-se rupturas e continuidades na posição do movimento comunitário, que podem ser percebidas na convivência e disputa entre o associativismo de resistência e o associativismo de serviços.

Palavras chaves: Favela; Associações de Moradores; políticas públicas.

ABSTRACT

In the decades of 1980 and 1990 the urban communitarian movement in the city of Rio de Janeiro passed through a redefinition, marked for the “redemocratização” process that marked this period of the history of Brazil. In this period, leaderships identified with a 'new associativism' appear, in fight for the consolidation and urbanization of *favelas*. The State, in the new democratic conjuncture, also assumes a new position in relation to the *favelas* and its organizations, guaranteeing its bigger permanence and carrying through investments in workmanships and services, confiding for the entrance of many leaderships in the device of State. Parallel to this, there can be seen the entrance of new actors politicians in the *favelas*, as the NGOs and the traffic. In this context, we can verify the continuity in the position of the communitarian movement that can be perceived in the coexistence of an 'associativism of resistance' and a 'associativism of service'.

Key words:: *Favelas*; Association of inhabitants; government politics.

Agradecimentos.

Para que esta dissertação se tornasse realidade, contei com o apoio de muitas pessoas, que ajudaram diretamente ou indiretamente pelo carinho, amor e amizade, ou ainda de ambas as formas. São a estas pessoas que dirijo agora meus agradecimentos.

Primeiro aos meus pais, Mario Jorge e Maria Elizabeth, que acompanharam tudo desde o início (mesmo) e que nunca deixaram de acreditar em mim. Se cheguei até aqui, foi graças à eles, e é também por eles que espero continuar e poder dar uma parte do orgulho que sinto em ser seu filho.

À banca de seleção de História Contemporânea II, que acreditou no projeto, professores Angêla de Castro Gomes, Cecília Azevedo, Denise Rollemberg, Jorge Ferreira e Rachel Soihet.

Aos membros da Banca Examinadora, Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. Foi através deles que iniciei as pesquisas no tema favela, me ajudando também em diversas outras ocasiões, inclusive sugestões apresentadas por ocasião da qualificação.

Ao meu orientador Paulo Knauss de Mendonça, que fez da orientação não uma imposição de formas ou temas, mas sempre um contato esclarecedor, me dando liberdade para que eu pudesse ousar em alguns temas e sapiência para limitar possíveis dispersões. Da orientação, consolidou-se uma grande amizade, que espero homenagear com esta dissertação.

Outras pessoas auxiliaram quanto às questões prática: primeiro, os entrevistados na pesquisa, que cederam parte de seu tempo para que pudéssemos 'usar' aqui suas experiências e análises, são eles o Padre Mario Prigol, Eliana Souza Silva e Léa Ayres. Tomar contato com eles foi uma gratificante experiência, e esta dissertação também é uma forma de homenageá-los, pelos lutadores que foram e são.

Quanto às fontes documentais, agradeço as seguintes instituições e seus funcionários: Biblioteca da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, Biblioteca do Instituto Pereira Passos, Biblioteca do Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio em Serviço Social; Centro de Memória da Ação Social da SMDS, particularmente às funcionárias Graziane e Eliane. Também agradeço ao CEASM e sua equipe e à jornalista Tânia Coelho.

E a Antônio Carlos (Pelé), amigo que torceu e auxiliou de várias formas para o sucesso desta.

Quero agradecer uma instituição em especial, a Pastoral de Favelas, onde fui atendido com toda boa vontade do mundo, sendo me franqueado os arquivos e o que mais precisei. À estes lutadores, meus agradecimentos e o desejo de poder retribuir minimamente através desta dissertação, são eles o Cônego Luiz Antônio, Dona Jozefa, Luís Severino e a agente pastoral e minha amiga Érika Glória.

Ao apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), através da bolsa de mestrado que possibilitou a execução deste projeto.

Agradeços aos professores do Departamento de História da UFF e também aos funcionários da Pós-graduação em História da UFF, que sempre me atenderam, no que precisei, com profissionalismo. Um agradecimento especial à minha amiga Jocely.

À minha irmã, Marcella, por todo apoio, inclusive material, em várias ocasiões. E também ao meu cunhado Paulinho e aos sobrinhos Matheus, Marianna e Thomás. Agradeço ainda à Carla pela torcida.

Um agradecimento especial aos amigos de faculdade, mestrado, militância, ou feitos pela vida afora. Tantos, que posso esquecer algum aqui: Érica, Fabíola, Madureira, Paulinho, Fernando, Danilo, Marquinhos, Renata, Marcelinho, Aline, Luizinho, Digão, Diferente, Cristiane, Júnior, Gustavo, Kadu, Tayane, Michelle, Fábio, Fernanda, Ana Cristina, Gabriel, Zé Luiz, Ana Paula, Gisela, Rafael, Marcus, Richard, Manuela, João, Mauro, Isabela, Carlos, Virgínia, Marcus Paulo, Shirley, Renata, Pamella, Goody, Ingrid, Caíque e Pinheiro (grande botafoguense!). Novamente, se esqueci alguém aqui, peço desculpas.

Por último, à Ana Cláudia, e à sua família, por todo amor, paciência e apoio que me tem dado. Sucesso quando for sua vez, e que possamos colher os frutos do que estamos plantando juntos.

SUMÁRIO

Introdução.....	10
Capítulo 1.....	13
Capítulo 2: 'Favela', 'favelado'. A construção histórica das categorias e seus agentes.....	43
Capítulo 3: O movimento comunitário a partir do fim da ditadura: o associativismo de resistência.....	77
Capítulo 4: Novos atores no movimento comunitário: O associativismo de serviços, o tráfico e as ONGs.....	145
Conclusão.....	197
Fontes Utilizadas.....	201

\

*Brasil,
tira as flechas do peito do meu padroeiro
Que São Sebastião do Rio de Janeiro,
ainda pode se salvar.*

Saudades da Guanabara

Moacyr Luz, Paulo César Pinheiro e Aldir Blanc

Introdução

Nosso objeto de estudo são as modificações que o movimento comunitário de favelas do Rio de Janeiro sofreu a partir de uma nova postura do Estado frente às favelas, que nas décadas de 1980 e 1990 passou a garantir um maior investimento em infra-estrutura e oferta de serviços públicos nestas áreas. Longe de se restringir às mudanças físicas ou na qualidade de vida das populações de favelas, esta nova postura acabou por influenciar na atuação das organizações comunitárias urbanas, nas maneiras destas se comportarem perante o Estado e mesmo dentro da própria favela em relação a outros atores (como a própria população). Por isso, vamos focar a trajetória de algumas lideranças comunitárias para, a partir de seus depoimentos, podermos traçar um panorama das mudanças ocorridas nos movimentos sociais urbanos nas favelas do Rio de Janeiro durante as décadas de 1980 e 1990.

"O povo acredita na gente, precisamos ousar mais por aqueles que ainda não descobriram sua força". Esta frase foi utilizada por uma liderança respondendo um questionário num evento da Pastoral de Favelas em fins de 1993 para avaliação do ano, incluindo como pontos o que a pessoa contribuiu para o movimento comunitário e como este influenciou a pessoa.

A frase reflete bem o que significou o movimento comunitário, particularmente o sentido de ser liderança, organizar e mobilizar a comunidade para lutar pelos seus direitos, como a garantia da permanência no local e a que a favela possuísse condições mínimas de moradia.

É na virada da década de 1970 para a de 1980 que as associações de moradores ganharam então certo destaque por se apresentarem como expressão de descontentamento das camadas populares (mais especificamente, os moradores de favelas) com os vários governos sucedidos durante a Ditadura Militar e com as políticas destes voltadas para as favelas, cuja marca mais notória e traumática para as populações faveladas foi a política das remoções.

Da criação da Pastoral de Favelas em 1976, surgiram diversas lideranças identificadas com uma visão contrária à forma de atuação das associações de moradores baseada principalmente através das relações das lideranças comunitárias com representantes do Estado, postura hegemônica no movimento comunitário do período, levando-se em conta ainda as restrições vigentes à uma atuação mais autônoma por parte das associações, e que acabava por restringir às lutas das favelas ao atendimento de demandas pontuais e específicas. Para aquelas lideranças, as associações deveriam desempenhar um papel mais "geral" ou

“político”, entendido como a necessidade de articular as lutas das populações faveladas com lutas mais gerais da sociedade, que naquela conjuntura significava, entre outras coisas, a luta pela redemocratização. Nesta visão, uma das funções fundamentais das associações de moradores é a permanente conscientização dos moradores das favelas, visão compartilhada também pelos militantes de esquerda que novamente estavam possibilitados de atuar no movimento social de favelas sem maiores problemas. O embate entre estas concepções foi marca do movimento de favelas do Rio de Janeiro do início da década de 1980.

A partir da entrada do Estado nas favelas, acenando com a garantia da permanência no local e fornecendo uma mínima estrutura em obras e serviços, muitas bandeiras do movimento são atendidas, o Estado passa a ser algo permeável ao interesse das favelas, ocorrendo até mesmo a entrada destas, através de muitas lideranças que obtiveram cargos, no Estado. As associações de moradores lidam com esta nova realidade, passando da reivindicação para a execução, a gestão de programas e recursos, uma associação prestadora de serviços. As agências do Estado voltadas para o tema favela são tema fundamental na pesquisa, pois a partir destas podemos analisar as orientações dos sucessivos governos, quais formas de relação com os movimentos sociais de favelas eram buscadas, quais as expectativas e resultados obtidos das políticas destes governos. Estudar o movimento comunitário das favelas do Rio de Janeiro passa pela análise das relações deste com o Estado em toda sua complexidade, levando em conta as conjunturas políticas, as diferentes linhas políticas à frente do Estado e as especificidades de cada favela e, conseqüentemente, de sua associação de moradores. Vemos que neste período o Estado, ao aumentar sua atuação nas favelas, acabou por redimensionar a atuação de antigos atores sociais. Várias associações de moradores que no passado representando e mobilizando os moradores, desempenharam importante papel para consolidação e implantação de melhorias em suas comunidades, sofreram significativas mudanças em suas formas de atuação, entre outras coisas, as associações passaram a gerir recursos oriundos do Estado e tiveram diversas lideranças suas absorvidas como quadros do Estado, para realizar a mediação com a comunidade. Em suma: muitas associações de moradores, que no passado assumiam uma postura mais ‘combativas’, modificaram sua postura para colaboração, se encarregando, por exemplo, de diversas atribuições do Estado.

Outros dois fatores, além das modificações nas relações entre o Estado e as favelas e suas organizações comunitárias (embora deva se considerar que é bastante relacionado com este) atuaram para redimensionar o papel das associações de moradores de favelas: o primeiro é a atuação de diversas Ongs nas favelas do Rio de Janeiro, que passaram a, no mínimo,

‘dividir’ espaço no movimento comunitário com as associações de moradores, bem como com os recursos financeiros que vêm para estas comunidades. Uma consequência dessa maior presença do Estado e na entrada (ou surgimento) de diversas ONGs nas favelas é a ‘migração’ para estas de diversas lideranças comunitárias que estavam ou estiveram à frente das associações de moradores; o segundo fator é a ascensão do tráfico, que contribuiu para o ‘esvaziamento’ das associações, impondo diretores na associação, controlando as atividades desta, e ‘afastando’ elementos com os quais não simpatiza.

A dissertação está estruturada na seguinte forma: Capítulo 1, onde apresentamos uma discussão teórica sobre os conceitos trabalhados no projeto, entre os quais *Estado* e *movimentos sociais urbanos* a partir da bibliografia relacionada aos temas, é feita uma contextualização do período trabalhado, com enfoque principalmente nas transformações ocorridas nas favelas do Rio de Janeiro e em seu movimento comunitário, relacionando à conjuntura mais geral quando necessário. Por último, discorremos sobre a metodologia usada e as fontes utilizadas; Capítulo 2, trabalhamos com a constituição histórica do conceito *favela* e *favelados* a partir dos vários atores envolvidos, entre os quais os próprios favelados, relacionando esta construção a partir da estruturação do seu movimento comunitário e das lutas travadas por este, bem como diversas ações desenvolvidas pelo Estado e outros agentes externos nas favelas; Capítulo 3: Disserta sobre o movimento comunitário a partir do fim da Ditadura, fortemente marcado por um associativismo de resistência, e quais as posturas do movimento comunitário a partir das novas posturas do Estado na conjuntura democrática, analisando o papel que alguns programas e órgãos do Estado exerceram nas favelas e os impactos disto na relação entre o Estado e as favelas e sobre o movimento comunitário; Capítulo 4: mais do que um corte cronológico em relação ao anterior, aqui trabalhamos com a novas posturas do movimento comunitários a partir das mudanças da postura do estado, nas bandeiras do movimento comunitário e na forma de atuação das associações de moradores, se caracterizando pela prestação de serviços; analisa ainda os impactos que a emergência de outros atores, como as ONGs e o tráfico de drogas, nas favelas do Rio de Janeiro teve sobre seu movimento comunitário, terminando o capítulo com os espaços possíveis de atuação do movimento comunitário; Conclusão: Reservado para as conclusões finais e para fecharmos algumas questões que tenham sido apontadas nos capítulos anteriores e que nesta parte poderemos trabalhá-las de modo mais ‘global’ a partir do acúmulo feito em toda a dissertação.

Capítulo 1

Pensando os movimentos sociais urbanos:

Um dos primeiros desafios de um estudo historiográfico sobre os movimentos sociais urbanos no Brasil, e mais especificamente os movimentos sociais originários das favelas, é superar a dificuldade da pouca bibliografia existente sobre o tema da área de História. Mesmo as outras ciências, quando analisam os movimentos sociais urbanos, se detêm mais sobre estudos de sindicatos, partidos, movimentos operários, e raramente sobre a favela¹.

Partindo da hipótese de que a favela é uma construção social e histórica, chama atenção, ao lidarmos com o tema *favela*, a existência de uma significativa lacuna na produção historiográfica sobre o assunto². Os primeiros estudos sobre favela, realizados do início do século XX até a década de 1950, tinham a autoria de engenheiros, arquitetos, médicos e assistentes sociais, além dos textos em jornais de cronistas e jornalistas³. Um segundo momento é quando a universidade ‘desperta’ para o tema, a partir dos anos 1960-70. São estudos oriundos das ciências sociais, notadamente a sociologia e a antropologia, além da forte presença de pesquisadores estrangeiros, que dedicam maior atenção à vida política na favela, tanto no que diz respeito da relação dos favelados com o Estado e seus

¹ Lícia do Prado Valladares. "A gênese da favela carioca; a produção anterior às ciências sociais". Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 15, no. 44, out/2000.

² No levantamento bibliográfico feito pela socióloga Lícia Valladares e pela pesquisadora Lidia Medeiros, Pensando as favelas do Rio de Janeiro [1906- 2000]: Uma bibliografia analítica. Ed. Relume-Dumará, Rio de Janeiro, 2003, vemos que a produção historiográfica sobre o tema se limita a 3% do total (668) de estudos sobre favela.

³ Everardo Backhauser. Habitações Populares. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1906; Alfred Agache. Cidade do Rio de Janeiro, remodelação, extensão e Embelezamento (Plano Agache) Foyer Brésilien, Paris, 1930; Vitor Tavares Moura. Favelas do Distrito Federal. Aspectos do Distrito Federal, Ed. Sauer, Rio de Janeiro, 1943; e mais diversos trabalhos ou relatórios produzidos por assistentes sociais, e mais as crônicas de João do Rio, Benjamin Costallat (entre outros) e o episódio da “Batalha do Rio”, série de artigos de Carlos Lacerda publicados em 1948.

agentes, bem como a vida associativa destas⁴. No terceiro momento, da década de 1980 até os dias atuais permanece em grande número ainda os estudos originários das áreas de antropologia e sociologia, bem como um aumento considerável dos estudos oriundos das áreas de urbanismo e arquitetura. Características deste período é a relevância que o tema assume por sua associação com o tema da violência urbana bem como pelo maior grau de investimento público em obras diversas nas favelas⁵.

O que nos remete à nossa preocupação quanto a pouca produção histórica sobre o tema. Disto decorre uma debilidade nos estudos sobre favela, que carecem de uma maior visão de processo, das mudanças ocorridas nas relações entre Estado e favelas, que consigam dar conta das continuidades e rupturas no *status* que as favelas, como um todo, possui hoje, independente de quão diferente sejam.

Vemos que a maior parte da produção acadêmica sobre favela vem das áreas de Sociologia e de Antropologia, esta mais recente e particularmente centrada nas formas de organização comunitária e/ou sobre a violência urbana. Destes estudos, os que tinham como foco os movimentos sociais das favelas sofreram forte influência teórica da chamada

⁴ Entre outros, temos: Anthony Leeds e Elizabeth Leeds. A sociologia do Brasil urbano. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1978; Luciano Parisse. Favelas do Rio de Janeiro: evolução, sentido. Cadernos do CENPHA 5, Rio de Janeiro, 1969; Janice F. Perlman O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977; Luís Antônio Machado da Silva. "A vida política na favela". Cadernos brasileiros, ano 9, n. 41, mai/jun., 1967, p.35-47; Lícia do Prado Valladares. Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

⁵ Marcos Alvito. As cores de Acari – Uma favela carioca. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2002; Marcelo Baumann Burgos. "Dos Parques-proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro". In: Marcos Alvito & Alba Zaluar (orgs.) Um século de favela. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1998; Mario Grynspan & Dulce Pandolfi. "Poder público e favelas: uma relação delicada" In: Lucia Lippi Oliveira (org.) Cidade: História e Desafios. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002; Anazir Maria de Oliveira *et alli*. Favelas e organizações comunitárias. Ed. Vozes, Petrópolis, 1993; Carlos Nelson Ferreira dos Santos. Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1981; Ligia Segalla. O riscado do balão japonês: trabalho comunitário na Rocinha, 1977-1982; dissertação de mestrado em Antropologia Social. Rio de Janeiro, PPGAS/UFRJ, 1991; Victor Vincent Valla (org.). Educação e favela: políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985. Petrópolis, Vozes, 1986; Alba Zaluar. A máquina e a Revolta. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1985; além de diversos trabalhos oriundos do mestrado do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) / UFRJ .

Sociologia Urbana Francesa, com um forte viés marxista, particularmente Manuel Castells e Jean Lojkine⁶.

Para Castells, que nestes estudos segue um marxismo extremamente esquemático⁷, os movimentos sociais urbanos surgem a partir de contradições específicas da problemática urbana, os *problemas urbanos*, entendendo estes não somente porque ‘ocorrem na cidade’, mas ‘por causa da cidade’. A fase atual do capitalismo, o *capitalismo monopolista de estado*, concentra as pessoas em grandes aglomerações devido à concentração das unidades fabris, que demandam a criação de sistemas coletivos de organização da vida cotidiana (como rede de luz, água, sistema de transportes, etc.). Assim, num duplo movimento, este estágio do capitalismo ao concentrar a produção (e conseqüentemente a força de trabalho) deverá prover as cidades de *meios de consumo coletivo*, assim chamados por estarem ligados à reprodução da força de trabalho. Aliás, a própria demanda dos bens de consumo coletivo, propicia importante alvo de investimentos por parte do grande capital e, conseqüentemente, consiste num forte impulso ao capitalismo. O Estado assume também a função de garantir as condições mínimas para a reprodução da força de trabalho, que pode ser desde a produção de habitações por parte do Estado até a gestão da oferta dos serviços coletivos, equilibrando os interesses das camadas populares com a busca por lucro do grande capital. Isto, para Castells, são as *contradições urbanas*, originadas na ação do Estado na gestão/ regulação destes serviços coletivos urbanos, bem como no controle do próprio espaço urbano, já que nem toda a cidade irá dispor igualmente de bens públicos. A segregação urbana então é outra conseqüência desta fase do capitalismo, já que as classes necessariamente terão capacidades diferenciadas de acesso aos bens de consumo coletivo.

Para esta abordagem o Estado se apresenta (à sociedade) como um racional administrador, regulando possíveis conflitos através da planificação urbana, tornando “técnicos” todos os problemas relacionados ao espaço urbano, em busca de controle social.

⁶ Manuel Castells. *A questão urbana*. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1983; Jean Lojkine. *O Estado Capitalista e a questão urbana*. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1981.

⁷ Em diversas passagens de *A questão urbana*, Castells recorre diversas vezes à esquemas para demonstrar os casos de lutas urbanas abordadas (situando atores, questões, lutas e resultados) de forma que seria aprender de tais esquemas cursos previsíveis de ação de outras lutas urbanas.

A planificação urbana é entendida como intervenção do Estado sobre a organização do espaço urbano e sobre as condições de reprodução da força de trabalho.

Ainda segundo Castells, o Estado, ao tratar destas questões, acaba por *politizar* as contradições urbanas, surgindo a partir disto os movimentos sociais urbanos, que se caracterizam por estarem além das reivindicações derivadas da produção (caso dos sindicatos e as reivindicações salariais), atuando com base nas reivindicações de consumo coletivo.

Tendo as contradições surgido, não a partir da produção, mas da provisão de consumo coletivo por parte do Estado, estas contradições assumem o caráter de *secundárias*, já que não estão pondo em cheque o modo de produção em si, apenas o consumo dele derivado. Castells também os caracteriza como reativos, já que surgem de um problema colocado pelo sistema. Para o autor, à época inserido numa perspectiva militante (a qual falaremos à frente) os movimentos sociais urbanos devem passar das contradições secundárias, que caso sejam vitoriosos, obtém somente *efeitos urbanos*, para sua transformação em uma luta política mais geral, não se restringindo a discutir uma contradição e sim a lógica que a produz.

Se Jean Lojkine segue a linha de Castells dos problemas urbanos como contradições derivadas do capitalismo monopolista de Estado, há entre eles uma distinção importante. Para Lojkine, a urbanização é fruto da necessidade do capital aumentar a produtividade, concentrando a produção que é a socialização das condições das condições gerais de produção. A cooperação das forças produtivas humanas e materiais não está restrita à fábrica, mas está também na cidade, na aglomeração urbana, ou seja, para Lojkine, não há a dicotomia existente em Castells entre a esfera da produção e a do consumo, portanto, as lutas urbanas carregam vínculos entre a fábrica e a casa. Necessariamente conjugam as contradições existentes em ambas as esferas, ou seja: carregam contradições com o capitalismo em si.

Lojkine se difere de Castells também na concepção de Estado, entendendo este não como mero instrumento da classe dominante, mas como “*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.*”⁸. Lojkine também se diferencia de Castells na crítica a abordagem estruturalista deste em enxergar nos movimentos sociais

⁸ Lojkine. *Op. cit.*

meros reflexos das funções econômicas, bem como enxergar sua atuação como algo que ocorra fora do Estado, condicionando a vitória destes a quanto mais autônomos forem em relação ao Estado e aos efeitos causados não só na estrutura urbana, mas também na política e na ideologia, em suma na correlação de forças entre as classes (que são a mesma estrutura na análise de Castells).

O principal mérito da sociologia urbana francesa é fato de desnaturalizar a constituição do espaço urbano, entendendo este como uma produção social e seus conflitos como problemas relacionados à dinâmica da produção e da estrutura de poder nos marcos de uma sociedade capitalista. Bem como o estudo do urbano com uma perspectiva política através de seus movimentos sociais, ainda que impregnada de um viés economicista.

Este viés economicista em ver o *urbano* como um mero *locus* de concentração dos meios de produção/reprodução da força de trabalho também acabou por limitar a análise do urbano como uma mera produção capitalista da cidade a ser planejada/administrada pelo Estado, sem abrir espaço para outros aspectos dos problemas urbanos, bem como dos próprios movimentos sociais urbanos. Em suma, que incorporasse em sua análise a constituição do urbano e das relações de poder na cidade em outras esferas, como a política e a cultural, sendo os múltiplos papéis e variados conflitos que se conectam a estas e a outras esferas (inclusive a econômica). Os autores da sociologia urbana francesa, uns mais, outros menos, tendem a restringir estas esferas à mera ideologia. Castells, por exemplo, dedica um capítulo inteiro ao que ele chama de *ideologia urbana*.⁹

A sociologia urbana francesa também se restringe, ao explicar o surgimento de movimentos sociais urbanos a partir das contradições urbanas, a relacioná-los somente às condições materiais objetivas. Ressaltando ainda que a perspectiva militante destes autores conferiam aos movimentos sociais urbanos importante papel a ser desempenhado por estes para transformações a serem feitas na estrutura da sociedade capitalista (ou até mesmo para a superação deste), atribuindo à estes então uma trajetória definida, com objetivos a serem alcançados, ou caso contrário, estes se ‘desmobilizariam’.

Uma análise mais apurada dos movimentos sociais urbanos requer ver mais que as condições materiais objetivas dos atores urbanos. Devem ser consideradas também as esferas cultural e política. Na esfera cultural temos que considerar como as experiências são vividas

⁹ Castells. *Op. cit.*

por estes atores, quais os valores e práticas que os movimentos urbanos adquirem em suas trajetórias, ou seja, a formação de identidades, que não podem ser menosprezadas, já que as identidades, mesmo que os movimentos surjam de condições materiais objetivas (que seja a condição de morador de uma habitação precária, informal, 'ilegal', em suma: o favelado) se constituem nos conflitos (a relação com o 'outro'). É preciso ir além do econômico para compreender as múltiplas características que um movimento social urbano, incluindo os de favelados, carrega, não limitando a compreendê-lo como um mero movimento de 'trabalhadores explorados morando numa área pobre'.

Às identidades e práticas de um movimento social urbano podemos acrescentar que devemos considerar também os fins propostos e os alcançados por estes movimentos. Todos estes elementos podem ser abordados também na análise da política, já que as práticas e identidades não são determinadas pelo movimento em si, mas pelo conflito com outros atores sociais como, por exemplo, os órgãos governamentais. Na nossa compreensão, os movimentos se organizam não fora do Estado, como fosse esse um Estado sujeito, pairando acima das classes, ou ainda, um Estado objeto, um mero instrumento das classes dominantes. Os movimentos sociais urbanos se originam e se organizam em conflitos que se constituem a partir e no Estado, bem como as relações de dominação não se dão exclusivamente a partir dos aparelhos de Estado, mas também estão presentes sociedade, questões que abordaremos no próximo ponto.

As deficiências apontadas aqui não impedem de reconhecer alguns autores da sociologia urbana francesa como matriciais no estudo do urbano a partir de suas contradições, de seus movimentos sociais, e do entendimento do espaço urbano como uma produção social e também histórica.

O Estado e demais categorias de Gramsci para o estudo dos movimentos sociais urbanos de favelas:

Conforme afirmamos acima, a concepção de Gramsci do que seja o Estado, e a partir disto como se dão as relações políticas entre as classes é altamente enriquecedora para entendermos os movimentos sociais de favelas. Um exemplo é o grau de heterogeneidade existente hoje entre as favelas no que tange o acesso a bens públicos.

Devendo-se esta heterogeneidade, basicamente, ao atendimento ou não de suas reivindicações por parte das agências do Estado.

Se nos primórdios das favelas estas eram tratadas como um problema, e os favelados como mero 'objeto', algo a ser removido, isto fez com que estes, ao organizarem sua resistência às tentativas de expulsão e pela implantação de melhorias (afinal, cada benfeitoria na favela, como uma escada ou rede de água era mais do que um mínimo de condições mínimas de moradia, era a consolidação destas), enfim, ao lutarem pelo direito da favela existir, os favelados se constituíram como 'sujeitos', com interesses e capacidade de defenderem estes interesses na arena política.

Assim, é de longa data que os movimentos sociais de favelas encontram nos canais do Estado a possibilidade de negociação, de consolidação da favela e implantação de melhorias nesta. Dito isto, não podemos compreender o Estado como algo acima ou exterior aos conflitos existentes na sociedade. Adotamos aqui a concepção de Gramsci de Estado como uma *relação social*, em que estão presentes dentro deste Estado os conflitos que atravessam a sociedade. O Estado em Gramsci surge em duas dimensões: a *sociedade política* e a *sociedade civil*. É nas duas esferas que se dá a construção/manutenção do poder de uma classe sobre a outra, que para Gramsci significa a *hegemonia*, obtida através de dois movimentos: a *coerção* e o *consenso*.

A coerção exercida através da *sociedade política*, o Estado em seu sentido restrito, que é o conjunto dos *aparelhos hegemônicos de Estado*, mecanismos nos quais a classe dominante exerce o monopólio legal da repressão e da violência. O consenso é conseguido a partir da *sociedade civil*, conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e difusão de ideologias, os *aparelhos privados de hegemonia* (sindicatos, Igreja, associações de moradores), onde os indivíduos aderem livremente (daí o privado) para atuarem na busca de determinado fim. Na sociedade civil encontramos as instituições e ideologias da classe dominante e das classes subalternas, e seus variados projetos e práticas políticas das classes (e de suas frações). É em ambas as esferas, sociedade civil e sociedade política, o espaço da luta de classes, onde estas disputam a construção/manutenção da hegemonia.

O Estado em Gramsci então, é um complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém o seu domínio, como também consegue

obter o consenso ativo dos governados através dos organismos da sociedade civil, que são a base material da hegemonia da classe dominante.

Para Gramsci, o *ser social* é constituído historicamente, a política não é nem absoluta nem pura reflexo da economia, mas a mediação entre a produção da vida material e a reprodução da vida social. As relações sociais entre as classes então, podem ser entendidas como processos totais. Ou seja, a hegemonia de uma classe sobre a outra não se dá somente no campo econômico, mas também no político e no *cultural* (idéias e valores), ou seja, a visão de mundo que a classe dominante impõe sobre as demais classes, tornando seus interesses particulares (a partir do econômico) em universais (através da política e da cultura). A hegemonia da classe dominante significa que esta tem domínio não somente sobre a estrutura econômica e a organização política de uma sociedade mas, além destas, sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas, sobre as concepções de mundo. Em suma, hegemonia significa também a direção intelectual e moral do grupo dominante no campo das idéias e da cultura.

Ou seja, a hegemonia de um grupo dominante é a unidade de seu domínio na infraestrutura (a base material, os meios de e as relações de produção) com a superestrutura (o Estado e a ideologia em Marx); do modo de produção com a cultura; do *particular-econômico* com o *universal-político*.

Se Gramsci não absolutiza os aspectos econômicos, ele também não os desconsidera. A natureza humana deriva do conjunto das relações sociais próprias em cada período histórico, e a consciência social deriva das relações de produção. Este é um dos pontos chaves da análise gramsciana. Combatendo um marxismo mecanicista, e até mesmo fatalista, que acredita em ‘leis objetivas para o desenvolvimento histórico’ previsíveis e infalíveis como as leis naturais. Tal visão atribui ao econômico um poder ‘mágico’, como se as contradições entre as classes fosse algo dado e definido por si só e que fatalmente acarretarão no fim do capitalismo. Para Gramsci “*o impulso automático devido ao fator econômico tem seu ritmo diminuído, é travado ou até mesmo destruído momentaneamente por elementos ideológicos tradicionais.*”¹⁰. Se a análise de Gramsci compreende o

¹⁰ Antonio Gramsci. Cadernos do Cárcere – v. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2000 – [Maquiavel a Política e o Estado Moderno. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1968].

conjunto das relações sociais enquanto uma totalidade (estrutura e superestrutura formando um *bloco histórico*¹¹) um momento *objetivo* desta relação se dá no nível das relações de produção, este independe da vontade dos homens. Ou seja, o trabalhador, assim como o favelado, tem consciência de sua posição econômica, sabe que é de uma classe que não é a dos ricos. Esta objetividade por si só não determina a atuação de um grupo social, mas sim o grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado por este grupo, o que é promovido por uma ação consciente (um movimento filosófico) promovida pelo *intelectual orgânico*, ao qual falaremos à frente.

A ênfase no político em Gramsci é coerente com esta concepção de Estado, que para Gramsci é fruto de um processo histórico próprio dos países de capitalismo avançado (Gramsci se refere aos países da Europa Ocidental). Gramsci supera Marx na compreensão do que seja o Estado pela época em que vive, a da socialização da política, onde existem grandes sindicatos, partidos de massa, sufrágio universal (o que não estava posto para Marx). Ou seja, a classe operária acumulava avanços políticos e direitos trabalhistas sem que isto significasse um enfraquecimento do capitalismo, mas ao contrário, este demonstrava capacidade de se recompor (agregando novas forças nos aparelhos de Estado) e se relegitimar. Para Gramsci, isto configura uma nova forma de sociedade que são as *de tipo ocidental*. Gramsci realiza suas análises com uma intensa preocupação militante, preocupado com a estratégia de revolução adequada aos países de capitalismo avançado, não cabendo mais a estratégia de revolução permanente ou do ‘assalto ao poder’, como na Rússia da Revolução de 1917 “...um período histórico em que não existiam ainda os grandes partidos políticos de massa e os grandes sindicatos econômicos, e a sociedade ainda estava sob muitos aspectos, por assim dizer, no estado de fluidez (...) aparelho estatal relativamente pouco desenvolvido e maior autonomia da sociedade civil em relação à atividade estatal.”¹². O Estado de tipo ocidental para Gramsci é protegido por uma “malha” contra revoluções, visto que a ação do Estado, sob hegemonia do grupo dominante, é vasta e capilarizada. É uma ação que conforma os cidadãos a um modo de

¹¹ O conceito de *bloco histórico* de Gramsci é entendido tanto como a unidade entre a infra-estrutura e superestrutura de uma determinada formação histórica quanto a direção desta formação histórica, ou seja, a classe (ou fração) hegemônica desta formação e as outras frações de classe ou classe à esta aliadas.

¹² Antonio Gramsci. *Op. cit.*

vida (e sua base material), que a este consentem e aderem. Não sendo forçados ou enganados. O Estado tem a função de ‘educar’ o homem, ou seja: adequar as massas à necessidade do contínuo desenvolvimento (e reprodução) do modo de produção, ele zela por um tipo de civilização e cidadão através de suas instituições, da qual o Direito (repressão e punição) é apenas o aspecto ‘negativo’ desta função.

A hegemonia do grupo dominante consiste também em fazer “sacrifícios”. O exercício do poder no Estado deve ser compreendido como um equilíbrio de compromissos. O grupo hegemônico precisa considerar também os interesses dos grupos sobre os quais a hegemonia é exercida, que conseguem ver atendidas algumas de suas reivindicações. Nunca porém, ao ponto em que a classe dominante perca seu predomínio na base econômica, que é onde está fundamentada a sua dominação. Obter a “tranqüilidade interna” no país só é possível com o consenso dos governados ao grupo hegemônico. Quanto mais necessária for a coerção, inclusive, configura-se uma crise de hegemonia da classe dominante, que não está conseguindo obter este consenso. Manter a hegemonia então, implica em manter desorganizados os grupos dominados, isto se dá não apenas no atendimento de algumas demandas dos grupos dominados, mas também através da cooptação dos líderes destes grupos ou mesmo de alguns grupos inteiros.

Novamente, o Estado não pode ser entendido aqui como pura coerção, ou como sendo fetichização. Os conflitos de interesses na sociedade civil implicam no grupo hegemônico manter o consenso do governados a partir do atendimento de algumas demandas, que como vimos anteriormente, é o movimento catártico, a transformação dos interesses econômicos do grupo dominante em interesses políticos para todo o conjunto da sociedade.

E mais, a “ampliação do Estado” típica das sociedades de tipo ocidental torna mais equilibrada a relação entre sociedade política e a sociedade civil, esta assumindo o caráter mais complexo, pela socialização da política, que acaba por funcionar como um sistema de trincheiras numa guerra, que se não pode ser de assalto, deve ser de movimento, de posições. Estas trincheiras são os instrumentos de legitimação das ideologias (as concepções de mundo): os aparelhos privados de hegemonia, que são os portadores destas concepções de mundo em luta entre si para irradiar sua concepção para o conjunto da sociedade.

A luta política no *Estado ampliado* é entendida também como uma batalha cultural, ou seja, a luta entre as ideologias ocorrida na sociedade civil (nos aparelhos privados de hegemonia, mas também nas agências do Estado). A filosofia é realizar a unidade entre uma ideologia (concepção de mundo), em que se crê como fé, e uma norma de conduta adequada à esta concepção, ou seja, a filosofia orienta o homem sobre “o que é” o mundo e “o que deve ser”. A ideologia não deve ser entendida então como mero fetiche ou “falsa consciência”, já que ela significa a compreensão que os homens, as classes, os indivíduos, têm de si e do mundo, inclusive de sua posição econômica e sua atuação a partir desta. Os grupos sociais, ao compartilharem um conjunto de noções, valores, crenças, movem-se na sociedade a partir destes, a ideologia ganha materialidade, torna-se um dado objetivo a interferir na realidade, e não a falseá-la.

Se a luta política também é a luta na sociedade civil entre as ideologias pela hegemonia, esta passa pela construção e irradiação destas ideologias de um determinado grupo para o conjunto da sociedade, conquistando posições. O que é feito através dos aparelhos privados de hegemonia. Estes são autônomos em relação à sociedade política, ou seja os aparelhos de Estado. São os organismos sociais coletivos, aos quais se adere livremente, que funcionam como portadores materiais das ideologias em disputa na sociedade. Já dissemos que um grupo social para conquistar e manter sua hegemonia na sociedade não pode contar apenas com a coerção, com os aparelhos de Estado. Esta hegemonia precisa ser construída na sociedade civil, antes mesmo do grupo social ocupar a sociedade política, os aparelhos de estado. Assim, mesmo as classes dominadas podem dispor de alguns aparelhos privados de hegemonia, com os quais interferem na luta política, no Estado e na sociedade.

Irradiar as ideologias para o conjunto da sociedade, através dos aparelhos privados de hegemonia significa que estas devem se tornar universais, ou seja, devem superar o interesse de apenas um grupo. As vontades dos grupos sociais se originam de seus interesses econômicos corporativos, mas para estas se tornarem universais, para que um grupo conquiste a hegemonia, estas vontades devem ir além, não restringirem sua luta política apenas aos seus interesses imediatos (econômicos) e sim travar uma luta mais longa e “universal”, uma luta cultural, para a construção, manutenção ou superação da hegemonia. A *catarse* é a superação da vontade dada apenas no plano econômico para o

ético-político. Por catarse, podemos entender que nos aparelhos privados de hegemonia, os grupos sociais elaboram um projeto para toda a sociedade, tornando seus interesses econômicos como interesses políticos, inclusive para outras classes. As vontades então são organizadas e tomam forma, transformando-se em *partidos*, deixando de ser algo espontâneo para se tornar um esforço consciente e dirigido, realizado a partir dos intelectuais orgânicos¹³, para transformar os interesses econômicos de uma classe em interesses políticos, dando homogeneidade (a classe passa a se ver como um grupo em posições iguais e com interesses comuns) e direção política à esta classe para a construção de um bloco histórico. O partido político de um grupo é a forma deste grupo para alcançar seus objetivos agregando o “espontaneísmo” da massa com a direção consciente da direção do grupo (os intelectuais orgânicos), buscando assim interferir na totalidade da vida social, coadunando seus interesses com os interesses de outros grupos para se tornar hegemônico.

A hegemonia de um grupo então, significa que sua ideologia prevaleceu sobre as demais (o que não descarta as alianças ou absorções de outras ideologias, em parte ou no todo) e difundiu-se sobre toda a sociedade, constituindo uma unidade econômica, política e cultural. Unindo estrutura e superestrutura, a atividade da produção com a cultura, o particular econômico com o universal político. Enfim, um bloco histórico. Esta ideologia tornou-se a filosofia de uma época, tornou-se *sensu comum*, uma norma de ação coletiva, vivida como uma fé, capaz de dar direção e sentido a esta determinada formação histórica.

Após esta extensa mas necessária apresentação de algumas categorias de Gramsci, iremos relacionar estas categorias com o objeto de nosso trabalho.

A compreensão do Estado como uma relação social, permeado de conflitos, em que a classe dominante para exercer sua hegemonia necessita consenso entre os governados é

¹³ Por *intelectual orgânico*, categoria chave de Gramsci, podemos entender aqueles que trabalham para elaborar uma ideologia a partir e para seu grupo, e fazer com que esta ideologia consiga ganhar materialidade, levando o grupo social a tomar consciência de si, a se enxergar como homogêneo, com interesses próprios não só na economia, mas também na política, organizando este grupo para ação política, no sentido fazer com que suas vontades transformem-se em filosofia e disputem a hegemonia na sociedade. É “orgânico” por surgir e estar integrado ao seu grupo, por compartilhar com este o mesmo clima cultural, ter a mesma “língua”, que significa os mesmos valores, práticas e anseios deste grupo. Ele se distingue do seu grupo enquanto organizador, dirigente deste grupo sem, no entanto, se diferenciar em demasia. Enfim, o intelectual orgânico é fundamental na disputa pela hegemonia de um grupo.

exemplificada num certo período da história das favelas, onde podemos visualizar bem a disputa pelo movimento de favelados por diversas forças. Disputa que ocorria tanto através dos aparelhos privados de hegemonia quanto dos aparelhos hegemônicos de Estado.

A primeira organização geral das favelas cariocas, a Coligação dos Trabalhadores Favelados foi fundada em 1959 por diversas lideranças comunitárias, impulsionada também por comunistas e trabalhistas, contando com o apoio de nada menos que uma agência do Estado: o Ministério do Trabalho¹⁴. Ao centralizar as reivindicações das organizações comunitárias já existentes (devendo ainda criar organizações nas favelas em que estas não existissem) a CTF seria a forma de unificar as diversas lutas destas numa só, encaminhando suas reivindicações às agências do Estado¹⁵. Poucos anos após sua fundação, a CTF se veria em crise quando, no governo de Lacerda no estado da Guanabara (1960), o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA), órgão do Estado, criou diversas associações de moradores¹⁶, bem como, através da Operação Mutirão, promoveu a implantação de várias benfeitorias nas favelas, atendendo assim diversas reivindicações de suas populações. Chamemos atenção para alguns pontos:

O primeiro é que grande parte da mobilização dos favelados foi impulsionada, conforme vimos, na resistência contra ações de despejo e pela desapropriação dos terrenos onde as favelas se localizavam. Em maior ou menor grau, ambas foram incorporadas pelo governo Lacerda, esvaziando assim bandeiras políticas importantes das associações de moradores e, principalmente daqueles que as queriam com um caráter mais combativo, caso dos comunistas, entre outros. Tornara-se bastante difícil mobilizar para uma luta mais geral

¹⁴ Nísia Trindade Lima. O movimento de favelados do Rio de Janeiro: políticas de Estado e lutas sociais (1954-73). Iuperj, Rio de Janeiro, 1989.

¹⁵ Entre as bandeiras do congresso de fundação da CTF temos: a luta para assegurar o direito a terra, contra possíveis ações de despejo e pela inviolabilidade do lar. Para isso ela promoveria por todos os meios possíveis a conquista da posse da terra por parte dos favelados: através do usucapião; em caso de haver proprietário legítimo do terreno que seja loteado e aforado, se preciso for com auxílio de financiamento do Estado; o aforamento das terras de domínio público às famílias que nelas habitam. A CTF defendia ainda que o Estado destinasse parte de sua verba para construção e recuperação das habitações nas favelas e demais moradias proletárias da cidade e a urbanização de favelas; a entidade reiterava o empenho na defesa da Lei da Reforma Agrária, inclusive como forma de frear o êxodo rural para os grandes centros urbanos.

¹⁶ Leeds & Leeds. *Op. cit.*

quando diversas reivindicações pontuais e também mais imediatas estavam sendo atendidas pelas agências do Estado, como a implantação de uma escola ou a iluminação de uma favela. Ainda que a implementação destes benefícios não se dessem como se daria no resto da cidade, tendo os favelados que entrar com mão-de-obra e com parte dos custos, isso era um avanço infinitamente superior às políticas que os favelados esperavam do Estado.

O segundo é que o Estado passou a lidar com as associações, abrindo canais de negociação direta com os favelados. O SERFHA, ao se relacionar diretamente com cada associação, fazia com que o movimento de favelados como um todo se fragmentasse, sendo agora suas reivindicações atendidas a partir de cada comunidade. Não restou muito espaço a um tipo de entidade geral dos favelados, pois além do governo ter se antecipado em uma série de iniciativas, o contato direto das associações com os órgãos do Estado dispensava esta organização única. A CTF acabou por ter uma vida efêmera.

Podemos ver que através da breve história da CTF, e conseqüentemente do movimento social de favelas, que o Estado não pode ser entendido como um *objeto*, mero instrumento das classes dominantes. As concepções existentes na sociedade sobre qual tratamento deveria ser dado às favelas, refletiam-se no Estado, atravessavam-no. Por menos não seja que no período de existência da CTF, as agências do Estado estavam sendo ocupadas por forças que disputavam os movimentos de favelados na sociedade, como o Ministério do Trabalho, na mão dos trabalhistas (por trás desta articulação estava o deputado federal pelo PTB, José Talarico Gomes); bem como por Lacerda, que já havia publicado uma série de artigos em 1948 sobre o problema da favela e nomeou para dirigir o SERFHA o sociólogo José Artur Rios, ligado à Igreja Católica. Vale considerar que havia ainda a forte presença de comunistas e de outros setores da Igreja Católica disputando o movimento de favelas.¹⁷

Os intelectuais orgânicos dos favelados, seus líderes comunitários, precisaram superar a ideologia dominante na sociedade. Assim, as associações de moradores foram

¹⁷ A frase “*É preciso subir o morro antes que os comunistas o desçam*”, foi bastante utilizada quando a Igreja Católica criou em 1946, com o apoio do Estado, a Fundação Leão XIII, para atuar nas favelas cariocas organizando mutirões para implantação de melhorias em algumas favelas e também buscar a “promoção moral dos favelados”. (*Aspectos Humanos da Favela Carioca*. SAGMACS, 1960 *apud* Leeds & Leeds. *Op. cit.*)

fundamentais na luta para conquistar na sociedade (e nos órgãos de Estado) o reconhecimento do direito da favela a existir como a opção possível e legítima de moradia próxima ao mercado de trabalho (Coligação dos **Trabalhadores** Favelados). Vale dizer também que a compreensão de um dos papéis atribuído ao intelectual orgânico, o de dar consciência ao seu grupo, nos auxilia na análise do favelado enquanto uma categoria que não se define apenas na esfera econômica, ainda que **historicamente** tenha surgido desta esfera.

Assim, entendemos que a consciência e o significado das ações dos homens não pode se restringir a uma mera determinação econômica. O que tentamos demonstrar o tempo todo é que a construção da categoria de favelado deve ser entendida enquanto um processo e, portanto, carregado de conflitos e contradições. Não esquecendo inclusive que *favelado* foi (é) usado como um termo pejorativo, uma construção ideológica das camadas dominantes, absorvida pelo conjunto da sociedade, para definir alguém fora de lugar na cidade, alguém ilegal, invasor, rural, sujo, violento, marginal...

Temos insistido também no argumento de que as associações de moradores¹⁸, entendidas aqui como aparelhos privados de hegemonia, são fundamentais para a compreensão da favela enquanto uma construção social e histórica e também para entender a heterogeneidade existente entre elas. Um dos primeiros, senão o maior desafio das associações de moradores, foi a batalha cultural para inverter o valor da palavra *favelado*, ou seja, passá-lo de algo negativo, como a sociedade o considerava, em algo positivo, digno, com direito a existir na cidade.

As associações de moradores tiveram de ser o instrumento de conscientização dos favelados, que assim, dialeticamente, se constituíam enquanto uma categoria enquanto se mobilizavam. As associações de moradores davam organicidade aos favelados conscientizando-os na luta pelos seus direitos (inclusive a terem direitos), organizando os para resistir à uma tentativa de expulsão, realizando mutirões nas favelas para implantação de melhorias, ou reivindicando junto às agências do Estado. Em suma, foi através das associações de moradores que os favelados conseguiram construir e inserir alguns de seus

¹⁸ O mesmo é válido pra as ONGS (organizações não governamentais) nas favelas, que passaram a 'dividir' com as associações a representação, mobilização e demais ações realizadas na favela.

projetos, bem como alguns de seus representantes ou “aliados”, na sociedade política, como as agências do Estado ou os órgãos do poder legislativo.

A partir das relações das associações com outros aparelhos de hegemonia da sociedade civil (como partidos, a Igreja, sindicatos) e das forças que também estavam presentes nos aparelhos de Estado, as favelas conseguiram ‘sobreviver’, encontrando nas agências do Estado o espaço para terem atendidas algumas de suas reivindicações, por exemplo, quanto à permanência da favela no local e a implantação de melhorias, processo acentuado nas décadas de 1980 e 1990. Ou seja, a partir da política, vemos que houve alterações significativas nas favelas cariocas, com a classe hegemônica tendo incorporado algumas demandas dos favelados. Vimos que foi no momento da emergência dos favelados enquanto um movimento organizado, no período 1945-1964, que houve um grande número de agências do Estado voltadas para o “problema favela”, algumas destas agências absorvendo as demandas deste movimento, criando inclusive divisões internas nele, já que a possibilidade de terem os interesses atendidos pelos canais do Estado acabou por desmobilizar algumas associações, que acabaram por manter a luta no nível do interesse imediato, abandonando uma luta mais duradoura (política).

O atendimento de algumas demandas dos movimentos de favelas por parte da classe dominante, acabou se dando sem que isto significasse a alteração da posição social dos favelados de categoria subalterna. Em outras palavras: estas mudanças não derivaram de uma alteração na relação de hegemonia, mas foram fruto da busca de consenso da classe dominante e mesmo da disputa entre frações de classe. Vale considerar que estava em jogo também a cooptação dos favelados e suas lideranças por parte das forças em disputa na sociedade, hegemônicas ou não.

Temos insistido aqui na não alteração da posição dos favelados. Um dos efeitos disto é fazer com que nem todas as favelas sejam atendidas em suas demandas (como as várias que foram removidas ao longo das décadas atestam), já que as conquistas são realizadas através das relações políticas. As demandas dos movimentos sociais das favelas se apresentam, então, de forma fragmentada, as lutas são vistas de maneira horizontal, entre as favelas para terem atendidas, cada uma, a sua reivindicação. Mantém-se assim, a hegemonia vigente, sem que os favelados atuem no sentido de alterá-la, já que um dos fundamentos da manutenção da hegemonia é desorganizar os grupos subalternos.

Fechando esta parte, podemos acompanhar como as conjunturas, e nestas, a predominância do consenso ou da coerção, significando isto o poder de interferência dos movimentos sociais de favela nos aparelhos de Estado e na sociedade civil, foram decisivas na história das favelas do Rio de Janeiro.

Dos primórdios da favela até a década de 1930, quando os favelados ainda não dispunham de uma organização e mesmo ainda estavam se constituindo enquanto uma categoria, as remoções puderam ser feitas sem maiores custos políticos. A conjuntura do pós-guerra e a efervescência política do período (1945-1964) teve forte impacto nos movimentos sociais de favelas, quando surgiram várias associações de moradores estruturando um movimento de favelas articulado e disputado pelas grandes forças políticas do período, o que acabou por tornar as remoções um ônus político muito grande, mais difícil de ser feito. Somente na Ditadura Militar, com o uso intenso da repressão, foi possível o maior programa remocionista que as favelas já assistiram. Se a redemocratização enfraqueceu a hipótese remocionista (até pelo fracasso do programa anterior) a prolongada crise econômica aliada ao aumento da violência urbana faz com que o senso comum julgue ser preciso fazer algo em relação às favelas.

A conjuntura: as décadas de 1980 e 1990 e as favelas cariocas.

O período que se inicia em meio a luta pela redemocratização do país e as várias campanhas de mobilização nacional que se seguem (Diretas Já, eleição de Tancredo, campanha eleitoral de 1989, Fora Collor) é também um período de profunda crise econômica, que se transformou numa crise social prolongada, cujos efeitos perduram há pelo menos duas décadas. Nas cidades impera uma sensação de ‘desordem’ urbana pela visível deterioração social, causada pelo desemprego e pela retração do Estado em suas funções (por exemplo em serviços públicos básicos, como saúde e educação) que já não era tão efetiva. As grandes cidades brasileiras na década de 1980 aparecem como espaços do caos, do crescimento da violência e do crime organizado. Isto é particularmente sentido no caso do Rio de Janeiro, com a ascensão do poder do tráfico devido a uma série de fatores (que trataremos em capítulo adiante).

A longa crise econômica que o Brasil atravessa na década de 1980, reverteu a tendência dominante até então de crescimento, com a média de crescimento do PIB de 4,96% ao ano de 1900 a 1980¹⁹. Este crescimento, ainda que extremamente concentrador de renda, permitia uma expansão do emprego, que mal ou bem pôde gerar expectativas de inclusão nas classes pobres, que deste modo vislumbravam um futuro melhor para si e para seus filhos. Esta expectativa foi alimentada diversas vezes, como na retórica do trabalhismo de Vargas, dos “50 anos em 5” de JK, ou do “milagre econômico” da Ditadura. Até chegar a crise econômica do final da Ditadura, que mergulhou o país numa espiral inflacionária, alcançando pela primeira vez a casa dos três dígitos em 1982 e a de quatro em 1989²⁰. A ‘década perdida’ trouxe desemprego, queda no poder de compra dos salários, corte de investimentos e gastos sociais, enfim, um quadro que gerou consequências sociais gravíssimas, sem a perspectiva de que a situação se revertesse. No imaginário popular, a espera de um ‘salvador da pátria’ é frustrada repetidas vezes, com a morte de Tancredo Neves, o fracasso da Nova República e seus planos econômicos (Cruzado 1, 2, Plano Bresser, Verão...) e finalmente, a frustração com a eleição do ‘caçador de marajás’ Collor de Mello e a maneira como este conduziu seu mandato, que culminou em seu *impeachment* em 1992.

A crise econômica da década de 1980 foi atenuada na década seguinte, ou melhor dizendo, ocorreu a estagnação econômica do país, alternando leves melhoras e leves piores no quadro econômico e social. As transformações que o mundo assistiu após a queda da União Soviética e o triunfo do modelo neoliberal chegam a América Latina na forma do Consenso de Washington, receituário neoliberal que, resumidamente, defende uma redefinição do papel do Estado, que na prática quer dizer seu esvaziamento em funções básicas: como motor de desenvolvimento, o que vinha sendo no Brasil desde Vargas, e com cortes no orçamento que atingiam principalmente as áreas sociais, agravando ainda mais a situação. A reestruturação produtiva transformou o desemprego no Brasil (e no mundo também) em desemprego estrutural, com fechamento de postos de trabalho sem a perspectiva que sejam reabertos mesmo numa conjuntura de crescimento. Sob o governo de

¹⁹ Bernardo Joffily (org.) Atlas Histórico Isto é: Brasil, 500 anos. Ed. Três, São Paulo, 1998.

²⁰ *Id. ibid.*

Fernando Henrique, o Brasil adere ao neoliberalismo. Segundo o economista José Reinaldo de Gonçalves²¹, fazendo um rápido balanço do que significou os anos FHC: “*O retrocesso dos direitos sociais tem sido evidente nos últimos anos. A flexibilização do mercado de trabalho e o aumento da violência são indicadores desse retrocesso. Ao mesmo tempo, no governo FHC, constatamos uma brutal concentração funcional da renda, visto que a participação dos salários na renda reduziu-se de 32% em 1994 para 26% em 1999.(...) Além do desempenho medíocre da economia brasileira, conforme mostramos em livro recente (Vagão descarrilhado, Editora Record, 2002) FHC deixa uma herança trágica: desestabilização macroeconômica, desmonte do aparelho produtivo, esbarramento do tecido social, crescente tensão política, degradação institucional e perda de governança. FHC deixa, ainda, fortes desequilíbrios de estoque como o exército de desempregados, o passivo externo e a dívida interna. A herança trágica de FHC é o desempenho econômico medíocre (...) as bombas de efeito retardado (e.g., passivo externo e dívida interna), a brutal concentração funcional da renda, os direitos civis retardatários e o retrocesso dos direitos sociais*”.

Há uma visão identificada com as idéias de livre-mercado, que podemos encontrar nos documentos do Banco Mundial, que vê nas cidades um papel fundamental a ser desempenhados por estas na era da globalização e reestruturação produtiva do capitalismo, já que estas são elos importantes das cadeias produtivas, concentrando grandes empresas, e dos fluxos globais de capitais²².

Para isto, é preciso promover arranjos políticos nas cidades, baseados na negociação e em pactos entre os diversos atores sociais, como o Estado, a sociedade e o mercado em busca de estabilidade política e econômica. Em outras palavras: *mercado e governança*.

No Brasil do anos 1980-90 , a classe hegemônica teve de dar respostas a uma longa crise econômica, orgânica, no dizer de Gramsci, ou seja, decorrente de fatores estruturais: tais como o fim do modelo de desenvolvimento aplicado até então, esgotado com um gigantesco endividamento; o desemprego estrutural decorrente das mudanças na estrutura

²¹ José Reinaldo Gonçalves. "Desempenho presidencial e a herança FHC". Artigo publicado no Jornal dos Economistas – junho/ 2002

²² Luiz Cezar de Queiroz Ribeiro. "A cidade, as classes e a política: uma nova questão urbana brasileira" *In*: Lúcia Lippi Oliveira (org.) *Op.cit.*.

produtiva e na própria composição do capital (com preponderância cada vez maior do capital financeiro); e por último se deparar com um forte movimento social surgido no fim da Ditadura Militar.

A Ditadura Militar tentou exercer intenso controle sobre os organismos da sociedade civil (chegando mesmo a proibição e fechamento de alguns, com a prisão ou morte de várias lideranças) ao tempo em que fortalecia o Estado frente à sociedade civil pela intensa repressão e a criação de vários órgãos tecnocráticos. Assim, a ideologia da Ditadura era a não-ideologia, baseado no pragmatismo técnico, sem tentar uma cooptação efetiva da sociedade civil vista como frágil, incapaz, necessitando do Estado como tutor, este buscando apenas um consenso passivo da sociedade (baseado nas taxa de crescimento do “milagre”) sem os conflitos que “dividissem” a nação.

Mas, dialeticamente, as transformações moleculares na estrutura social brasileira realizadas durante a Ditadura, por exemplo, o incremento do setor metalúrgico do ABC paulista somados ao esgotamento econômico da Ditadura, portanto, de sua base de consenso passivo fez surgir/ressurgir aparelhos privado de hegemonia de uma sociedade civil dinâmica, cujos alguns movimentos irrompiam em cena pela primeira vez (metalúrgicos, movimento das donas de casa contra a carestia), somados a movimentos que de longa data agiam “subterraneamente” (como os vinculados à Igreja e a alguns setores da esquerda) ou movimentos “interrompidos” (como o estudantil e a esquerda exilada). Com muitos movimentos surgindo de uma junção destes fatores, como o movimento de favelados no Rio de Janeiro, ressurgido com força no fim dos anos 1970, apoiado pela Igreja e por setores da esquerda.

A despeito do que parte considerável da esquerda pensava até então, não havia um nexu irremovível e intrínseco entre a Ditadura Militar e sistema capitalista no Brasil. Ou, em outras palavras, entre o sistema político vigente e as classes dominantes. Assim, a Ditadura pôde se esgotar sem que necessariamente isto tenha significado a ascensão de uma força contra-hegemônica, embora, segundo Carlos Nelson Coutinho: *“O Brasil emergiu do longo período ditatorial iniciado em 1964 com uma sociedade civil complexa e articulada... Paradoxalmente, a ditadura contribuiu até mesmo para reforçar essa "tendência à ocidentalização"... Não sendo uma ditadura fascista clássica (ou seja, não dispendo de bases de massa organizadas), o regime militar não foi capaz de subordinar*

totalitariamente essa crescente sociedade civil ao Estado, ou domesticá-la, mas terminou sendo obrigada a conviver com ela (...) Os regimes ditatoriais modernizadores e não fascistas (...) desencadeiam forças que, a médio prazo, não podem mais controlar, ou, em palavras mais precisas, desenvolvem os pressupostos de uma sociedade civil que, progressivamente, escapa à sua tutela (...) o projeto de abertura pelo alto chocou-se com o processo de abertura, sendo frequentemente alterado e mesmo derrotado por ele, ou seja, pela movimentação real da sociedade civil, pela pressão que vinha de baixo para cima”²³.

Em que pese o papel que os movimentos sociais desempenharam para o fim da Ditadura, a transição política reabriu às elites brasileiras a agenda da *revolução passiva*, conjugando as pressões dos movimentos sociais com transformações *pelo alto*, promovidas pela classe dominante. Este conceito gramsciano de revolução passiva é, para nós, de grande utilidade para entender a conjuntura em que se operam as transformações ocorridas na sociedade brasileira e o significado disto para os movimentos sociais, e particularmente no caso que nos interessa, nas favelas e em suas organizações.

Por revolução passiva Gramsci entende a necessidade de, em meio a uma crise de hegemonia (orgânica, portanto) a classe dominante recompor sua hegemonia por meio de transformações tanto no Estado quanto na economia. Isto se dá pelo fato das classes contra-hegemônicas, embora saídas da passividade, não consigam apresentar (e se apresentar como) alternativa, por estarem ainda dispersas ou com força insuficiente. As elites repactuam, promovem mudanças na estrutura política e econômica, buscando a exclusão das massas neste processo, para a construção de um novo bloco histórico, sem que isto acarrete uma transformação político-social de caráter radical. A revolução passiva consiste em *mudar-conservando*, ou seja, a assimilação de algumas demandas das classes subalternas (com a cooptação de suas lideranças) frente à possibilidade de uma transformação efetiva e radical vinda “de baixo”.

A revolução passiva promovida pelas elites no Brasil pós-ditadura não foi um processo homogêneo ou linear, na verdade, é apenas na década de 1990, que podemos identificar a repactuação entre as elites em torno de um projeto de “normalização” da ordem capitalista, no caso, abraçando as idéias neoliberais, como se expressou nas duas

²³ Carlos Nelson Coutinho. Democracia e Socialismo. São Paulo, Cortez Editora, 1992.

eleições de Fernando Henrique para a presidência, com apoio dos maiores partidos da direita, dos grandes grupos econômicos, da grande imprensa.

Vale considerar que isto se deu após uma grande desmobilização dos movimentos sociais no Brasil na década de 1990. O contexto de crise econômica contínua, como se viu nas últimas duas décadas, restringiu a possibilidade de participação em projetos mais coletivos, bem como reduziu a margem de manobra de alguns movimentos (como os sindicatos). Também as sucessivas decepções com os novos tempos que várias lutas na década de 1980 deveriam trazer contribuiu para uma desarticulação dos movimentos sociais. No imaginário popular, a espera de uma saída para a crise é frustrada repetidas vezes, com a morte de Tancredo Neves, o fracasso da Nova República e seus planos econômicos (Cruzado 1, 2, Plano Bresser, Verão...) e finalmente, a frustração com a eleição do ‘caçador de marajás’ Collor de Mello e a maneira como este conduziu seu mandato, que culminou em seu *impeachment* em 1992.

A hegemonia da classe dominante foi reafirmada numa nova visão de mundo difundida pela sociedade. As mudanças promovidas na economia, com o incremento do poder do “mercado”, são acompanhadas de novos padrões culturais. Enfim, constituiu-se no Brasil dos anos 1990 um novo bloco histórico, cuja estrutura ideológica é o *mercado*.

Deste modo, a classe hegemônica tem conseguido com que as classes subordinadas absorvam seus valores. Prevaecem na sociedade as idéias de “crise”, de que não há outra alternativa. A lei do mercado tem tido impacto na sociedade, onde prevalece a busca de saídas particularistas (“cada um por si”) em detrimento de projetos mais coletivos. Esta falta de projetos coletivos faz com que as lutas hoje apresentadas sejam fragmentadas, parciais, imediatas. Situam-se no que Gramsci chamou de *pequena política*, ou seja, lutas que acontecem dentro de uma estrutura estabelecida sem que esta seja posta em questão, uma luta dentro do poder em oposição à luta pelo poder, às mudanças da estrutura, ou seja, a *grande política*.

A hegemonia burguesa hoje no Brasil tem sido bem sucedida até então neste projeto. Como podemos ver nos movimentos sociais de favelas, estes têm se agarrado ao imediatismo e ao pragmatismo. Tanto os aparelhos de estado quanto os organismos da sociedade civil ligados aos favelados têm encaminhado as questões desta forma.

Podemos entender então que as mudanças das relações entre o Estado e as favelas nas últimas décadas, se situam no processo de revolução passiva. Os órgãos de Estado atenderam algumas demandas, consequência das pressões dos movimentos sociais e da busca de apoio por parte dos grupos hegemônicos no Estado. As transformações políticas e econômicas promovidas pelas elites como forma de recompor sua hegemonia passam por “pactos” e negociação como forma de buscar estabilidade política e social. Assim, vimos que nas décadas de 1980 e 1990, as favelas se beneficiaram, como nunca antes, de vultuosos programas urbanísticos e sociais como forma de superar a condição de área “segregada”. No entanto, as reivindicações dos movimentos de favelas ao serem atendidas de formas pontuais e fragmentadas, têm mantido o favelado enquanto uma categoria subordinada, alguém que é beneficiado mais por suas relações políticas constituídas do que alguém que goza plenamente de seus direitos. Ao mesmo tempo em que eram atendidas estas demandas, muitas lideranças comunitárias foram cooptadas para os aparelhos de Estado e/ou setores em disputa pela hegemonia. As associações de moradores das favelas hoje, em sua maioria não fazem mais do que disputar entre si os recursos e as ações dos órgãos de Estado, atuando dentro da estrutura sem vislumbrar sua transformação (lutar na grande política). Desta forma, o movimento de favelados permanece desarticulado enquanto um ator coletivo (organizado em prol de questões mais amplas) mantendo-se assim a sua condição enquanto uma categoria subordinada.

O objeto, as fontes e o percurso da pesquisa:

Para nossa pesquisa devemos buscar entender como foi construído um espaço/tempo por uma determinada formação social. Como, por exemplo, as favelas têm sido, através de todo século XX, um *fato urbano*, na concepção de Certeau²⁴, em que sua teimosa existência, questionou (e ainda o faz) os mais diversos sentidos atribuídos (por diferentes atores) à cidade.

Do mesmo modo que em nosso estudo não escolhemos aleatoriamente um período cronológico qualquer, mas um período que possui ‘marcas’ definidas. As duas décadas que compõem o período abordado em nossa pesquisa se caracterizam além do intenso processo

²⁴ Michel de Certeau. A invenção do cotidiano. Ed Vozes, Petrópolis, 1984.

de transformação nas favelas e de mudanças na relação do Estado com as favelas, é um período rico para se estudar o movimento comunitário. Logicamente, não faremos deste recorte cronológico uma amarra, sendo necessário para estudarmos minimamente este período um recuo até fins da década de 1970, tomando como ponto de partida o processo de abertura política e o fim da Ditadura Civil-Militar no Brasil, época em que os movimentos sociais no Brasil ‘retornam’ à cena política²⁵, e no caso das associações de moradores de favelas, ‘emerge’ (ou retorna, questão que trataremos no decorrer da dissertação) uma concepção de movimento vista, pelos que dela partilhavam, como mais “politizada e questionadora”, no esteio do fim das barreiras institucionais vigentes até então, bem como por influência de agentes externos como a Igreja, cuja atuação, através da Pastoral de Favelas, não foi, a nosso ver, corretamente dimensionada pela bibliografia até hoje.

Diversas lideranças surgidas neste processo se identificaram com uma visão contrária à forma de atuação das associações de moradores baseada principalmente através das relações das lideranças comunitárias com representantes do Estado, postura hegemônica no movimento comunitário do período, que acabava por restringir às lutas das favelas ao atendimento de demandas pontuais e específicas. Para aquelas lideranças, as associações deveriam desempenhar um papel mais ‘geral’ ou ‘político’, entendido como a necessidade de articular as lutas das populações faveladas com lutas mais gerais da sociedade, que naquela conjuntura significava, entre outras coisas, a luta pela redemocratização. Nesta visão, uma das funções fundamentais das associações de moradores é a permanente conscientização dos moradores das favelas, visão que era compartilhada também pelos militantes de esquerda que novamente estavam possibilitados de atuar no movimento social de favelas sem maiores problemas. O embate entre estas concepções foi marca do movimento de favelas do Rio de Janeiro do início da década de 1980, ocorrendo nas disputas eleitorais de diversas associações e chegando mesmo a resultar na divisão da entidade geral do movimento de favelas, a Federação das Associações de Moradores de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (FAFERJ). Várias associações de

²⁵ Francisco Carlos Teixeira da Silva. "Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985" In Jorge Ferreira & Lucilia de Almeida Neves Delgado (Orgs.). O Brasil Republicano (v. 4) O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003.

moradores passaram a ter em suas direções lideranças com posições identificadas com a esquerda, rompendo (ao menos no discurso) com a lógica de atrelamento das associações ao Estado e se constituindo como uma referência de atuação mais 'conseqüente' na memória de muitas lideranças do período subsequente.

O 'fim' do nosso período é o fim da década de 1990, onde, grosso modo, já estão consolidados alguns processos, que são nosso objeto de estudo, nas relações do Estado com o movimento comunitário bem como na própria atuação deste movimento com os demais atores existentes na favela e na sociedade. Este período coincide com o final da gestão de Luiz Paulo Conde na prefeitura do Rio de Janeiro, um dos responsáveis pelo programa Favela Bairro, e antes da ascensão do grupo político de Garotinho, que optamos por não abordarmos neste estudo, posto que demandaria o tratamento de outras questões e o levantamento de outras fontes. Além disso, as maneiras deste grupo se relacionar com o movimento comunitário não apresentam diferenças significativas com os demais governos a nível municipal e estadual abordados neste estudo.

Se estudar o movimento comunitário das favelas do Rio de Janeiro passa, conforme dissemos acima, pela análise das relações deste com o Estado em toda sua complexidade, levando em conta as conjunturas políticas, as diferentes linhas políticas à frente do Estado e as especificidades de cada favela e, conseqüentemente, de sua associação de moradores, isto passa também, necessariamente, pelo estudo de algumas agências do Estado que se voltaram para o tema favela, pois a partir destas poderemos analisar as orientações dos sucessivos governos, quais formas de relação com os movimentos sociais de favelas eram buscadas, quais as expectativas e resultados obtidos das políticas destes governos.

Destas agências do Estado, utilizamos em nosso estudo a SMDS (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social) da Prefeitura do Rio de Janeiro, caso de uma agência governamental que nos foi de grande utilidade para verificarmos as mudanças nas concepções estatais das políticas para as favelas.

Da sua criação em 1979 até fins da década de 1980, a SMDS foi o principal órgão público de política governamental para as favelas no município do Rio de Janeiro, concentrando em sua estrutura inclusive serviços públicos que para o resto da cidade eram oferecidos por outras secretarias, como educação, saúde, obras, etc. Daí sua importância no movimento de favelas, além de que dela participaram quadros oriundos ou ligados ao

próprio movimento comunitário. A perda do papel de agência de políticas para as favelas e sua reformulação nos dão a idéia das modificações nas posturas do Estado. Merece destaque ainda que, durante a gestão de Saturnino Braga à frente da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, a SMDS teve em sua direção diversos militantes de esquerda, sendo de certa forma uma experiência de governo conduzida pela concepção ‘mobilizadora’ do movimento comunitário, tornando-se um período privilegiado para nossa pesquisa.

Os rumos da pesquisa também nos indicaram que a Pastoral de Favelas tem uma relevância para o movimento comunitário de favelas maior do que a bibliografia existente sobre o tema até então têm dedicado. Salvo o livro de Guida Nunes, que atribui à Pastoral o fator de renascimento do movimento comunitário de favelas do Rio de Janeiro²⁶, a Pastoral também é lembrada como uma impulsionadora do movimento em grande parte dos depoimentos analisados. Além disso, diferentes fontes analisadas na pesquisa, tais como materiais de imprensa, de órgãos de governo, além de várias fontes primárias da própria Pastoral de Favelas (como atas de reunião da Pastoral, jornais de associações de moradores, entre outros tipos de documentos) demonstram que a Pastoral mantinha relações com diversas e importantes associações de moradores (quanto ao peso político que detinham ou viriam a deter, por exemplo: Rocinha, Jacarezinho, Rio das Pedras, etc.), nos confirmando, assim, que ela desempenhou um papel significativo no movimento comunitário de favelas²⁷. Através da trajetória da Pastoral de Favelas, da sua criação até o fim do período abordado, podemos ter um amplo panorama das bandeiras, disputas, limites e desafios do movimento comunitário.

Além da ampla bibliografia, como forma de ter uma contextualização ampla do movimento comunitário, e conforme foi possível fazê-lo, utilizamos variadas fontes nesta pesquisa: como as produzidas pelo próprio movimento, caso de panfletos e demais materiais de propaganda em disputas pelas organizações (mais especificamente da FAFERJ); jornais produzidos pelo movimento comunitário, seja nas associações, na Pastoral de Favelas (cujo jornal num primeiro momento era escrito por lideranças

²⁶ Guida Nunes. Favela: Resistência pelo direito de viver. Ed. Vozes, Petrópolis, 1980

²⁷ Além de tudo dito acima, a Pastoral de Favelas figura na presente pesquisa como o arquivo que mais contribuiu, visto que (para o que nos interessa) contém o melhor acervo, tanto em amplitude, quanto em organização, e também quanto à disponibilidade para consulta.

comunitárias), entidades gerais (como a FAFERJ); atas e demais documentos referentes ao cotidiano das organizações comunitárias; materiais institucionais (ofícios, materiais de propaganda), como forma de analisarmos as posturas do Estado e as representações feitas por este sobre a favela, bem como o tipo de relação com o movimento comunitário; por fim, recorreremos também ao uso de materiais de imprensa (de grande circulação), porém, não fazendo deles uma fonte 'isolada', mas como forma de melhor contextualizar o que iremos abordar.

Outro tipo de fonte é o recurso aos depoimentos de lideranças comunitárias e, em menor medida, agentes externos. De acordo com Pollak²⁸, a História Oral nos fornece a possibilidade de obter um relato histórico que contemple todos os atores sociais. No nosso caso, atores importantes do movimento comunitário de favelas. Através do estudo dos depoimentos destas lideranças e agentes, buscaremos compreender como as transformações ocorridas nas favelas foram vivenciadas pelo movimento comunitário e quais foram os entendimentos e ações que suas lideranças tiveram frente a estas transformações. Segundo Paul Thompson²⁹, o recurso à História Oral “*permite colocar os personagens que participaram da história, através de suas próprias palavras, num lugar central do relato histórico.*”.

Exemplo da utilidade (e necessidade) ao nosso estudo do recurso à História Oral, isto se revela de forma mais clara num tema delicado como o do tráfico de drogas, de fontes com difícil acesso, mas que figura nos discursos de muitas lideranças como um elemento cuja interferência no cotidiano das favelas e na dinâmica do movimento comunitário é extremamente relevante para ser desconsiderado. Assim, nos importa menos traçar um ‘raio x’ do tráfico de drogas nas favelas cariocas nas décadas de 1980 e 1990 e mais as representações feitas pelas lideranças dos significados disto para o movimento comunitário.

Usamos os depoimentos feitos pela pesquisa *Um estudo dos efeitos das ações de organizações governamentais e não-governamentais em comunidades de baixa renda* realizada pelos pesquisadores Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan e publicados no livro *A favela fala. Depoimentos ao CPDOC* (Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2003). Do livro, utilizamos

²⁸ Michael Pollack. "Memória, Esquecimento, Silêncio". In: Estudos Históricos, vol. 2, n. 3, pp. 3-15, Rio de Janeiro, 1989.

²⁹ Paul Thompson. A Voz do Passado: História Oral. 2ª ed., Ed. Paz e Terra, São Paulo, 1998.

os depoimentos de: **José Martins**, ex-presidente da Associação de Moradores do Bairro Barcellos na década de 1980, ex-administrador regional da Rocinha e coordenador da ONG Fundação Bento Rubião; **Dona Elízia**³⁰, militante do movimento de creches comunitárias da Rocinha na virada da década de 1970 para 1980, foi agente comunitária da SMDS em meados da década de 1980 e montou uma cooperativa de fabricação e venda de produtos de artesanato na Rocinha na década de 1990; **Carlinhos da Rocinha**; militante do movimento comunitário da Rocinha desde a década de 1980, montou uma chapa para disputar a União Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha (UPMMR) já em fins da década de 1990, quando fundou e presidiu a ONG Rocinha 21, tendo sido ainda agente comunitário da ONG Viva Rio; **Chica da Rocinha**, entrou para o movimento comunitário na virada da década de 1970 para a de 1980, ligada à Igreja Católica na Rocinha, foi diretora da Ação Social Padre Anchieta e posteriormente da UPMMR e se tornou agente comunitária de saúde, pela SMDS; **Seu Amaro** foi presidente da Associação de Moradores e Amigos da Nova Holanda (AMANH) em meados da década de 1990, tendo depois se tornado presidente da Unimar (União das Associações de Moradores da Maré) e da ONG Uevom (União Esportiva da Vila Olímpica da Maré); **Ernani da Maré**, que chegou à Nova Holanda através da sua atividade como seminarista, tendo se tornado diretor da AMANH em meados da década de 1980 até o início da década de 1990, atuando depois em ONGs na Maré; **Hélio de Oliveira**, ex-presidente da Associação de Moradores do Morro da Formiga por dois mandatos na década de 1980, militou na FAFERJ, tendo sido candidato a vice-presidente da entidade, e trabalhou também na SMDS, participando ainda de uma ONG local na Formiga na década de 1990; **Nilza Rosa** foi presidente da Associação de Moradores do Morro da Formiga em fins da década de 1980, e já na década de 1990, atuou em ONGs e se tornou agente comunitária da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro; **Nilza Gomes**, eleita presidente da Associação de Moradores do Morro da Formiga em 2000 participa também de uma ONG local da Formiga; **Itamar Silva**, militante do movimento comunitário do Santa Marta, presidiu a associação na primeira metade da década de 1980, foi tesoureiro da FAFERJ; atuando em várias ONGs posteriormente.³¹

³⁰ Optamos por utilizar a nomenclatura pela qual são conhecidos no movimento comunitário.

³¹ Os depoimentos foram realizados entre julho de 2000 e março de 2001.

Utilizamos também o depoimento, produzido pela pesquisa, de **Eliana Souza Silva**, ex-presidente da AMANH em meados da década de 1980 onde permaneceu atuando até início da década de 1990, foi tesoureira da FAFERJ e fundadora e dirigente da ONG Ceasm (Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré).

A opção do presente estudo em utilizar os depoimentos destas lideranças faveladas se deve ao fato de que elas estiveram ‘em cena’ em momentos significativos importantes das décadas de 1980 e 1990 e/ou viveram diretamente o processo por nós abordado. Falamos em *lideranças* porque são pessoas que, em sua trajetória, participaram ativamente das transformações ocorridas em suas comunidades e que se articulavam com os diversos atores, tanto ‘internos’ quanto ‘externos’. Cabe a consideração de que não buscamos aqui traçar biografias destas lideranças, mas consideramos que seus relatos pessoais são baseados em experiências coletivas³² de suas comunidades. Temos ainda a compreensão destas lideranças como intelectuais orgânicos, importante categoria teórica de Gramsci³³ (conforme discutimos acima), visto serem elas mobilizadoras de suas comunidades e cujas reflexões sobre o papel que desempenharam e sobre os processos que vivenciaram as tornam uma fonte privilegiada de acesso às informações que buscamos para atingirmos nossos objetivos no presente estudo. Nos interessa ainda, como um dos objetivos deste estudo, analisar as *representações* que estas lideranças têm sobre os diversos fatos e processos significativos para o movimento comunitário das favelas cariocas nas décadas de 1980 e 1990.

Utilizamos ainda mais dois depoimentos, produzidos pela pesquisa, de agentes externos com atuação em favelas e que acompanharam o movimento comunitário deste período. São eles **Padre Mario Prigol**, da Igreja Nossa Senhora da Salette, no bairro do

³² Segundo Henry Rousso ("A memória não é mais o que era". *In*: Marieta de Moraes Ferreira & Janaína Amado (orgs.) Usos e Abusos e História Oral, 5ª ed. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2002): "*a memória (...) é uma reconstrução psíquica e intelectual que acarreta de fato uma representação seletiva do passado, um passado que nunca é aquele do indivíduo somente, mas de um indivíduo inserido num contexto familiar, social, nacional.*" Do mesmo modo, segundo Michael Pollack ("Memória e Identidade Social". *In*: Estudos Históricos, vol. 5, n. 10, pp. 200-212, Rio de Janeiro, 1992) a memória é antes de mais nada um fenômeno individual, mas submetido a construções coletivas constituídas a partir de atores e processos.

³³ Antonio Gramsci Concepção Dialética da História. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1981; Os Intelectuais e a Organização da Cultura; Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1991.

Catumbi, e que foi um dos articuladores da Pastoral de Favelas; e **Léa Ayres**, técnica da SMDS desde meados da década de 1980, acompanhando as ações desta secretaria e as transformações por quais esta passou, bem como nas relações com o movimento comunitário. São depoimentos que serviram para preencher lacunas e mesmo verificar determinados processos que os depoimentos das lideranças e as fontes documentais não esclareceram de todo.

No entanto, devemos considerar que ao trabalharmos com as fontes orais, estaremos o tempo todo operando com a noção de *memória*. Não se trata de simplesmente reproduzir os depoimentos orais, mas entendê-los como discursos que merecem ser problematizados diante das condições sociais em que foram construídos. Por estarmos trabalhando com memórias, há de se ter certo cuidado ao lidar com os depoimentos. As fontes orais são “abertas e vivas”, ou seja, são memória e não história³⁴. Embora lidemos frequentemente com as representações, elas mesmas também nosso objeto, concordamos com Phillipe Joutard³⁵ de que “*reconhecer a subjetividade não significa abandonar todas as regras e rejeitar uma abordagem científica.*” De forma que o uso da História Oral neste trabalho não descarta o recurso às outras fontes documentais sobre os temas levantados nos depoimentos, tais como documentos produzidos pelos órgãos trabalhados (tanto os de Estado, como as organizações comunitárias ou supra-locais) jornais, entre outras. Reforçando ainda este argumento concordamos com Alessandro Portelli³⁶, segundo o qual: “*Representações e fatos não existem em esferas isoladas. As representações se utilizam dos fatos e alegam que são fatos; os fatos são reconhecidos e organizados de acordo com as representações...*”.

³⁴ Michael Pollack. *Memória e Identidade Social...*

³⁵ Phillipe Joutard. *História Oral: balanço da metodologia e da produção nos últimos 25 anos*. In: Marieta de Moraes Ferreira & Janaína Amado (orgs.) *Op. cit.*

³⁶ *O massacre de Civitella Val di Chiana (Toscana: 29 de junho de 1944): mito, política, luto e senso comum*. In: Marieta de Moraes Ferreira & Janaína Amado (Orgs.). *Op. cit.*

Capítulo 2:

'Favela', 'favelado'.

A construção histórica das categorias e seus agentes.

***Favela e favelado, discutindo os conceitos*¹:**

Uma das primeiras dificuldades de se trabalhar com o tema favela é que esta é uma categoria que pode abranger localidades que apresentam tantas distinções, quanto tantas são as favelas do Rio de Janeiro. São consideradas favelas (pelo Estado através de seus órgãos e documentos², e também pela sociedade) tanto alguns conjuntos de prédios quanto as constituídas de casas de alvenaria (ou ainda, os barracos, este igualmente um termo difícil de precisar); as que ficam em encostas bem íngremes e as localizadas em áreas planas; as que tem mais de cem mil habitantes as que mal tem uma centena. Pelo que se pode constatar, existem favelas e favelas, e mesmo dentro de cada uma as variações entre suas partes, áreas, sub-áreas, microáreas, é enorme, já que muitas favelas carregam todas as diferenças citadas acima dentro de si. As oposições não são

¹ Para este ponto usamos: Marcos Alvito. *As cores de Acari – Uma favela carioca*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2002; Mario Sergio Brum *Relações entre favelas e Estado no século XX*. Monografia de conclusão do curso de História da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003; Grynszpan & Pandolfi *Op. cit.*; Anthony Leeds & Elizabeth Leeds. *Op. cit.*; Nísia Trindade Lima. *O movimento de favelados do Rio de Janeiro: políticas de Estado e lutas sociais (1954-73)* Iuperj, Rio de Janeiro, 1989. Anazir Maria de Oliveira et alii. *Favelas e organizações comunitárias*. Ed. Vozes, Petrópolis, 1993. Janice F. Perlman, *Op. cit.*; Luis Antônio Machado da Silva. "A continuidade do 'problema da favela' In: Lúcia Lippi Oliveira (org.) *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002; Alba Zaluar & Marcos Alvito (Orgs.). *Um século de favela*. (Introdução). Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1998 e Alba Zaluar. *A máquina e a revolta*. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1985.

² Ver *Favelas cariocas: índice de qualidade urbana*. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro / IplanRio, 1997 – Coleção Estudos da Cidade. Vale lembrar que o para o IBGE só se configura uma 'favela' as que tiverem mais de 50 unidades habitacionais, o que torna problemático os dados computados por aquele instituto, visto que no caso do Censo por exemplo, muitas favelas não são registradas como uma localidade específica.

apenas quanto ao espaço, mas entre seus próprios moradores: *cariocas x nordestinos; moradores novos x antigos; os dos conjuntos (prédios) x e os das casas.*

As transformações ocorridas nas favelas, principalmente nas décadas de 1980 e 1990 são percebidas pela ‘academia’, vivenciadas pelos moradores e também são confirmadas pelo último censo realizado pelo IBGE em 2000. Nele, se constata que nas três maiores favelas do Rio, os dados sobre a quantidade de domicílios atendidos por rede geral de água impressionam, tendo a Maré praticamente a totalidade de seus domicílios atendidos: 99,9%; a Rocinha e o Complexo do Alemão não ficam muito atrás: 97,3% e 97,9% respectivamente. Quanto à coleta de lixo, os índices também são altos: 99,9% na Rocinha; 94,9% na Maré; e 99,3% no Complexo do Alemão. Os indicadores destas três favelas cariocas são muito superiores à média registrada para o Norte e Nordeste do Brasil³.

Em outro levantamento, datado de 1997, realizado pela Prefeitura do Rio de Janeiro⁴, descobre-se que as dez favelas cariocas com melhores índices de qualidade de vida registravam indicadores acima da média de toda cidade. Enquanto as primeiras tinham 2,62% de água inadequada, o Rio tinha 3,9%. Quanto à taxa de esgoto inadequado: 6,84% para as favelas; 8,9% para o Rio. Coleta de lixo inadequada: favelas, 1,64%; Rio, 4,3%.

Mas o IBGE define favela, como o fez ainda no último censo, como: “*Aglomerado subnormal (favelas e similares) é um conjunto constituído de no mínimo 51 unidades habitacionais, ocupando ou tendo ocupado até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) disposta, em geral, de forma desordenada e densa, bem como carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.*” Pelos próprios dados do IBGE apresentados acima, pode se verificar que a realidade das favelas hoje é muito mais complexa, não sendo esta definição a mais adequada para descrevê-las hoje em dia.

Vemos que pelo IBGE, a favela se caracteriza principalmente pela *ausência*, seja do título de propriedade do terreno, do ordenamento nas construções, de serviços públicos. No entanto, vê-se que no Censo 2000, realizado por este órgão, as favelas têm razoável oferta de serviços públicos. As favelas conseguiram, seja por seu próprio

³ “*Favela bate indicadores de Norte e Nordeste.*” (Folha de São Paulo, 21/12/2001) e *Favelas cariocas: índice de qualidade urbana...*

⁴ *Favelas cariocas: índice de qualidade urbana...*

esforço, seja por investimento do Estado (ou os dois juntos) contar hoje com uma oferta variada de serviços públicos, em que o grau e qualidade variam não apenas de uma favela para outra, mas mesmo dentro de cada favela as diferenças são marcantes. Sendo assim, o que define uma favela não pode continuar a ser uma suposta ausência de serviços públicos.

Quanto à propriedade da terra, vários conjuntos habitacionais, ou mesmo algumas favelas, conseguiram o título de propriedade, embora realmente estes componham uma minoria⁵. Por outro lado, conforme noticiado pela imprensa, a Prefeitura do Rio realizou uma campanha (que inclui a demolição) contra a construção ilegal⁶ de prédios de classe média alta na Barra da Tijuca e no Recreio dos Bandeirantes. Segundo consta, os construtores não tinham a posse dos terrenos, entre outras irregularidades. Poderiam estes prédios, por não estarem legalizados, serem qualificados como favelas então?

Construções toscas e desordenadas existem ainda, e são muitas. Particularmente no eixo atual de instalação de novas favelas, na Zona Oeste do Rio ⁷. Nestas realmente notamos ainda barracos de madeira ou de outros materiais. Mesmo em algumas favelas de ocupação antiga existem as tais construções toscas. Mas em muitas favelas as casas já carregam décadas de investimento de seus moradores: são casas de alvenaria, pintadas, com três pavimentos, sem nada a dever às casas de classe média. É comum os moradores perceberem e se referirem às distinções entre quem mora ‘para dentro’ ou na ‘rua principal’ da favela, ‘na parte de cima’ ou ‘na de baixo’, entre comunidades que possam compor uma favela (ou um complexo) ou ainda, entre as áreas específicas da favela.

Ou seja, é relativamente difícil definir o que é uma favela, visto que é um termo que abrange localidades tão distintas entre si. E o problema se agrava a partir das transformações das últimas décadas, que nos impedem de definir a favela a partir do que lhe falta (o tradicional “comunidade carente”). Porém, não podemos esquecer que a sociedade em geral o faz, daí a aparente evidência do termo favela. Por isso é necessário

⁵ Segundo noticiado na imprensa, um dos problemas para a implantação do Projeto de Regularização Fundiária em favelas do governo federal é esta ausência de dados sobre título de propriedade: “*Projetos esbarram até na falta de dados precisos sobre quantidade de favelas.*” (O Globo, 05/01/2003)

⁶ “*Quatro mil imóveis fora da lei.*” (O Globo, 20/10/1999)

⁷ “*Estudo aponta mais 49 favelas na cidade.*” (O Globo, 20/04/2003)

fazer aqui um rápido resumo da história das favelas, como forma de buscar compreender a construção deste conceito e os estigmas que carrega (e o por quê).

É a partir da década de 1920 do século passado, que a favela passa efetivamente a substituir o cortiço como moradia das classes mais pobres, passando a figurar como uma forma de habitação específica das classes pobres, inicialmente associada aos morros da cidade, e conseqüentemente, tornando-se alvo das preocupações governamentais desde então. À medida que a cidade se expandia, os ‘terrenos vazios’, encostas, pântanos, sem-proprietário ou de propriedade duvidosa vão sendo igualmente ocupados por aqueles que não podem arcar com os custos ‘convencionais’ de moradia, cada vez mais altos pela valorização dos imóveis, ou com o transporte para os subúrbios do Rio. Assim, sem a saída do aluguel, e sem que houvesse um mercado imobiliário acessível às classes pobres, só lhes restou a auto-construção de suas moradias em favelas ou em loteamentos nos subúrbios (solução de maior custo em todos os aspectos). Porém, a extensão dos direitos trabalhistas no Estado Novo passou também por incorporar os custos de habitação. E o Estado, até então visto somente como árbitro na questão de aluguéis ou por reivindicações salariais passa a ser visto como um possível atendente das reivindicações por moradia, como os conjuntos habitacionais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) demonstravam⁸. Estes, porém, eram para os trabalhadores incorporados a um dos institutos de previdência, à margem então da solução de moradia pelo IAPs, os trabalhadores sem carteira assinada continuaram a habitar as favelas. De qualquer forma, a maior conseqüência das políticas habitacionais de Vargas foi a visão de que o Estado poderia se responsabilizar por garantir moradia aos trabalhadores, possibilitando que os trabalhadores vislumbrassem a oportunidade da luta pela moradia ser atendida pelo Estado e terem sua casa própria.

Por outro lado, os aparelhos de Estado e a sociedade até então lidaram com a favela sempre a considerando como um ‘problema’, definindo sua condição de moradia ilegal e/ou irregular. Intrinsecamente seus moradores são considerados marginais por ocuparem a cidade de modo ilegal (além de toda uma gama de preconceitos quanto à origem rural e/ou étnica destes e, conseqüentemente, suas qualidades morais). Podemos notar nas sucessivas políticas do Estado para as favelas a permanente tentativa de controle e normalização do espaço urbano e de suas camadas mais pobres, através das inúmeras ações de despejo, fossem por razões higienizadoras, urbanísticas, etc. Desde o

⁸ Nísia Trindade Lima. *Op. cit.*

Estado Novo, as políticas voltadas para as favelas passam a constar na agenda de todos os governos, até pelo peso que o ‘problema favela’ ganhou pela intensa e crescente urbanização do Brasil nesta época, tendo sido tomadas diversas medidas e criados vários órgãos que se voltavam a esta questão. Num curto intervalo de tempo, de 1946 até 1960, foram criados pelo Estado ou com apoio deste: a Fundação da Casa Popular; Fundação Leão XIII; comissões da prefeitura do Distrito Federal e do governo federal voltadas para o tema; o Serviço de Recuperação de Favelas; a Cruzada São Sebastião; e o SERFHA (Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas).

Vale considerar que o único instrumento que as favelas possuíam eram seus moradores e sua capacidade de atuarem em conjunto. Os esforços coletivos para que a favela continuasse a existir e/ou desfrutasse de uma infra-estrutura mínima os levou a formarem associações de moradores, que organizavam a favela internamente e serviam como seus canais para se relacionarem externamente, inclusive com os aparelhos de Estado⁹.

Passemos agora ao conceito do que seja o *favelado*, como se deu a constituição desta categoria. As abordagens sobre movimentos sociais urbanos no Brasil não podem deixar de considerar nossa a estrutura social caracterizada pela informalidade das relações de trabalho que, mesmo depois do Estado Novo, nunca atingiram uma ampla regulamentação que abrangesse amplas categorias do mundo do trabalho, como os trabalhadores do campo, ou mesmo a massa dos trabalhadores urbanos. A consolidação do capitalismo brasileiro não foi acompanhada de uma ampla transformação social que determinasse as posições dos novos agentes que surgiram em cena e nem os espaços políticos sobre os quais atuariam. Isto dificulta um auto-reconhecimento por parte dos trabalhadores, e no caso que nos interessa, dos favelados. A ausência desta ampla regulamentação do mercado de trabalho, e a partir deste, de um aparato político e institucional que o sustentasse, onde os atores, tendo seus papéis e regras definidas pudessem atuar, gerou um sistema no Brasil, que mesmo estando baseado no trabalho assalariado, a precariedade das leis que regem o mercado de trabalho dificulta a definição de categorias: empregados, sub-empregados, desempregados...

⁹ Vale ressaltar que existe nas favelas outras organizações que também cumprem o papel de organização interna, de relações com outras favelas e também com os aparelhos de Estado. São organizações como times de futebol, escolas de samba, entre outras, que não abordaremos aqui por não ser tema deste trabalho.

E se nas favelas existem vários trabalhadores braçais, existem também profissionais liberais, com poder aquisitivo de classe média, a partir do que então podemos definir os favelados como categoria? Pelo instável e anômico mercado de trabalho brasileiro brevemente analisado, fica difícil delimitar os favelados em categorias ‘puras’ como operários, autônomos, biscateiros, informais. Até porque na favela as várias categorias podem morar numa mesma casa.

Vemos que apenas uma determinada posição econômica, que seja a falta do acesso formal à habitação urbana, não é o suficiente para explicar como os favelados se constituíram numa categoria com interesses próprios, em que pese a grande heterogeneidade entre estes. Considerando que não é “privilégio” dos favelados a falta de acesso à moradia urbana, e tampouco estes são os únicos a habitarem áreas pobres. Ou seja: o favelado é algo mais do que alguém *privado do acesso à habitação formal*. Até por estarem incluídos na categoria *favelado* moradores com títulos de propriedade de suas casas que tenham conseguido isto desde a ida para o conjunto (como os de conjunto habitacionais) ou que tenham conquistado este título posteriormente, após anos de “ilegalidade”. Devemos considerar também áreas que antes eram apenas conhecidas como áreas pobres (sem necessariamente serem consideradas favelas) que se conurbaram com favelas próximas e são hoje vistas, pelos governos e pela sociedade, como um conjunto único¹⁰.

Estudos de antropologia deram maior ênfase na construção da identidade dos favelados, como antropóloga Alba Zaluar¹¹. Para esta autora a identidade dos favelados se formou a partir da atuação nas diversas esferas de seu local de moradia: associações de moradores, praças, bares, agremiações recreativas-culturais-esportivas. Em que pese a heterogeneidade econômica que possa existir numa favela, a homogeneidade das múltiplas práticas e vivência cotidiana num mesmo local cria e renova os seus símbolos de identidade de pertencimento a uma determinada comunidade. As situações em que são colocados na categoria de subalternos, bem como as estratégias de resistência à estas situações forjam laços que não são fixos, nem definitivos, mas estão constantemente sendo renovados e reinterpretados. Estes laços dão o significado de sua

¹⁰ A Maré, na zona norte do Rio, é bem ilustrativo quanto à isto. Na área da Maré, constando oficialmente como a XXX Região Administrativa da Prefeitura do Rio de Janeiro encontramos os loteamentos (com títulos de propriedade), as ocupações irregulares (invasões) e os conjuntos habitacionais.

¹¹ Alba Zaluar. *Op. cit.*

identidade. Como, por exemplo, quando são vítimas da discriminação da polícia, ou quando no passado, reagiam a uma tentativa de remoção, ou quando hoje são impedidos de circular na comunidade de um ‘comando rival’.

Vimos acima que o Estado ao lidar com a favela, considerando-a como um ‘problema’, define sua condição de moradia ilegal e/ou irregular. Intrinsecamente seus moradores são considerados marginais por, além de todas as descrições já apresentadas aqui, ocuparem a cidade de modo ilegal. Assim, para Machado da Silva¹², a condição de moradia dos favelados define sua auto-imagem, a partir da qual vão atuar. Ou seja, o que determina sua auto-identificação como parte integrante de uma mesma categoria, *favelados*, mesmo que economicamente heterogêneos, são os seus interesses comuns nas esferas urbana e social, com reivindicações de direito à cidade apresentadas em diversos instrumentos, um dos quais é a associação de moradores.

A construção desta identidade se deu através dos constantes desafios que a favela enfrentou. Em inúmeras ocasiões, a favela para sobreviver teve de funcionar em uníssono: contra um senhorio que quisesse aumentar demasiadamente o aluguel; contra uma tentativa de remoção; para dotar a favela de água e luz, através de comissões ou ‘gatos’; para trazer obras do Estado para a comunidade. Frente ao Estado que sempre destinou poucos recursos para estas áreas, a união e mobilização dos moradores era o principal (ou mesmo o único) recurso que as favelas dispunham. As favelas e seus moradores, os favelados, se constituíram enquanto uma categoria a partir de suas relações com os aparelhos de Estado, bem como com toda a cidade.

Para fechar esta primeira parte vamos fazer algumas considerações, já encaminhando questões para a parte a seguir. Consideramos que não cair no economicismo próprio dos estudos da Sociologia Urbana Francesa já criticado acima não significa ir para outro extremo e desconsiderar que alguns aspectos econômicos são fundamentais no tema de nosso estudo.

Como vimos acima, as condições econômicas estão na origem das favelas como opção de moradia das classes pobres, já que as relações típicas do capitalismo efetivamente se consolidaram no Brasil desde a virada do século XX, incluindo aí a produção da habitação, que passou a ser regida pelo mercado.¹³ Ainda que isto não seja

¹² Machado da Silva. *Op. cit.*

¹³ Eulália Maria Lahmeyer Lobo (Org.) Rio de Janeiro operário natureza do Estado, conjuntura econômica, condições de vida e consciência de classe. Access Editora, Rio de Janeiro, 1992

algo que deva ser absolutizado, a produção de habitações no espaço urbano do Rio de Janeiro através do século XX esteve ligada ao grande capital, com o poder público se responsabilizando pela oferta dos bens de consumo coletivo, muitas vezes seguindo a expansão urbana determinada pelos grupos privados, quase sempre voltados às classes de maior poder aquisitivo.

Acrescenta-se que as favelas também seguiram estas ocupações, sendo de grande utilidade ao capital ligado à construção civil, necessitado de mão-de-obra precária e sazonal. Assim, mesmo a expansão urbana promovida pelo capital cujas habitações são voltadas para as classes mais altas, torna-se um atrativo para o surgimento de favelas, pela oferta de empregos, bem como a maior oferta de serviços públicos (como rede de saúde e escolas) que seguia esta expansão.

Para os trabalhadores sem acesso ao sistema formal de habitação, a ocupação de terras urbanas e a auto-construção de suas moradias¹⁴ foi a saída das classes mais pobres para reduzirem custos com aquisição ou aluguel de moradia, até pela situação de instabilidade de emprego que estas camadas vivem, não podendo ter garantias de arcar com custos de habitação num prazo previsível. As favelas significaram também uma redução considerável de custos com transportes de casa ao trabalho.

Assim, a formação das favelas deve ser entendida no âmbito do processo econômico e político, que abrange a produção do espaço urbano na cidade, refletindo na terra urbana a segregação que caracteriza as classes sociais. Podemos compreender a cidade como cristalização das relações sociais¹⁵ (não apenas econômicas, mas estas também, como o valor do solo urbano, por exemplo),enfim, compreender qual sociedade está produzindo este espaço urbano. O espaço, assim como o tempo quando o trabalhamos historicamente, não é definido por si, mas este espaço é fruto de uma conjuntura histórica, é uma formação social que recebe seus sentidos dos processos sociais que se expressam nele. Desta forma, defendemos que a História, como ciência, nos permite uma visão mais global dos processos que formaram esta cidade, que não é mais que apreender, o máximo que nos for permitido, os processos que formaram especificamente esta sociedade em que surgiram e permanecem as favelas.

Pois, como vimos, as favelas surgiram nas ‘franjas’ ou no ‘fim’ da expansão urbana, o que as tornaram alvo de remoção durante várias ocasiões do século XX, fruto

¹⁴ Lúcio Kowarick. A Espoliação Urbana. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

¹⁵ Aldo Rossi. A Arquitetura da Cidade. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1995.

de um sistema habitacional que privilegiou a construção de habitações para as classes mais abastadas do que a habitação para as classes mais pobres, sendo este sistema mesmo alimentado pela farta oferta de mão-de-obra precária próxima às áreas de expansão urbana.

Parte significativa da produção acadêmica hoje combate a idéia da favela como *locus da pobreza*, ou pelo menos, o uso indiscriminado desta idéia a toda e qualquer favela¹⁶. As cifras do Censo 2000 e levantamentos realizados pela Prefeitura do Rio de Janeiro¹⁷ corroboram a hipótese de que houve transformações significativas nas favelas nas últimas décadas, no que diz respeito à implantação de serviços públicos e na sua própria morfologia (com intenso comércio e casas de alvenaria que não ficam nada a dever à outras áreas da cidade). Em que pese tudo isto, e que já nos referimos acima, algumas considerações devem ser feitas, do contrário cairemos no risco de dar este assunto por encerrado, prevalecendo uma visão idealizada da favela, um erro perigoso, a nosso ver.

A primeira é de que os processos que possibilitaram/desencadearam estas transformações ainda estão ocorrendo enquanto o presente trabalho está sendo realizado (2005). Apesar da existência de todas as melhoras descritas acima em várias favelas, ainda existem outras em que permanecem as condições de precariedade que definiram favela como um *locus* de pobreza. E, mesmo nas favelas cujas transformações são notáveis, coexistem áreas ‘boas’ e ‘ruins’ (na falta de um termo melhor). Além disso, a bibliografia sobre o tema é consensual que as favelas mantêm seu *status* de área segregada/marginalizada¹⁸. A análise de Machado da Silva é precisa quanto à este ponto. Segundo o autor pode-se, com muita cautela, afirmar que “*a favela venceu. Mas e os*

¹⁶ Grynszpan & Pandolfi. *Op. cit.*; Lícia do Prado Valladares. *Que favelas são essas?...* Entre outros

¹⁷ *Favelas cariocas: índice de qualidade urbana...*

¹⁸ O que possibilita o invariável retorno à sociedade do tema da remoção como uma “solução” para as favelas. Após os conflitos ocorridos entre quadrilhas na Rocinha durante a Semana Santa de 2004, o editorial (Opinião) do jornal O Globo de 14/04/2004, sobre o episódio defende uma série de medidas para combater a violência, entre elas temos: “*A ocupação do solo nas grandes cidades também deve ser revista, e a localização de algumas favelas, repensada*” Mais enfático foi o editorial do Jornal do Brasil de 17/04/2004, com o título “*Favelas: Agenda Maldita*”, que após dizer que Carlos Lacerda foi o último político a enfrentar a questão da favela, o editorial afirma categoricamente, como uma das medidas a serem tomadas para resolver a questão da segurança: “*Não há mais como fugir de um programa sério de longo prazo que passe pela remoção da favela.*”

favelados?”_ ainda segundo este autor, eles permanecem_ “portadores de uma cidadania restrita, hierarquizada e fragmentada (...) a ‘vitória da favela’ ocorreu à custa da constituição de uma categoria social subalterna, cuja intervenção na cena pública, duramente conquistada, não mexeu no padrão de sociabilidade urbana, pouco alterando sua posição relativa na estratificação social e seu papel como força social.”¹⁹.

A segunda consideração é a de que a opção de morar na favela não deve ser idealizada. Se há a preocupação, justificada, de superar o estigma pobreza/marginalidade que os favelados carregam, também não podemos ir para o outro extremo e desconsiderar a permanência de um sistema que reproduz desigualdades, por exemplo, quanto ao acesso à direitos civis. No fim das contas, a atuação da polícia na Rocinha é diferente da atuação em São Conrado, bem como a maior parte das favelas sofrem com a atuação das quadrilhas ligadas ao tráfico de drogas, e a violência urbana atinge mais drasticamente estas áreas, o que faz com que muitas famílias pensem em deixar as favelas. Por isso devemos ponderar também se a opção pela permanência na favela não se deve, enfim, a motivos econômicos. Os favelados moram em casas onde investiram na sua construção e benfeitorias, por anos e às vezes até décadas, e o chamado mercado ‘formal’ de habitação, na situação de permanente crise econômica das últimas décadas permanece restrito às classes de baixo poder aquisitivo. Dito de outro modo: é extremamente difícil, senão impossível, uma família de, digamos seis pessoas, que habite numa favela, comprar ou alugar um domicílio num bairro próximo à favela (que signifique manter os mesmos custos com transporte) sem que isto implique uma queda significativa da renda familiar, considerando ainda que na favela a auto-construção das moradias permite abrigar na ampliação da casa os filhos que se casam, ou alugar um cômodo, ou ainda, a abertura de um negócio.

Admitimos que estas considerações carecem de maior aprofundamento, e que mesmo ao tratá-las neste trabalho, não temos a pretensão de esgotá-las, ficando apenas a indicação da necessidade de um debate maior destas questões para que não se recorra no erro de idealizar a favela, e no intuito de defender um tratamento respeitoso às populações faveladas, acabe-se por obscurecer as desigualdades que ainda permanecem.

Por fim, nossa terceira consideração: vimos que as favelas carregam ainda seu estigma de origem, de área informal, pobre, ilegal, marginalizada. Se o econômico é um

¹⁹ Machado da Silva. *Op. cit.*

aspecto fundamental para explicar esta origem, ele não nos basta para explicar a grande heterogeneidade entre favelas e favelados existentes hoje. Falta entender o porquê de algumas favelas terem sido removidas e outras não, o porquê de algumas favelas receberem notáveis melhorias e outras não. Assim, do econômico devemos passar ao político, para tentar entender o porquê de ao mesmo tempo algumas favelas terem ‘vencido’ sem que isto tenha trazido a respectiva mudança de status do favelado na sociedade.

Nos primórdios do movimento comunitário das favelas cariocas, a partir da década de 1940, as associações foram imprescindíveis para organizar os moradores destas comunidades (para garantir a permanência no local ou realizar melhorias através dos mutirões) que as lideranças comunitárias e agentes externos (como a Igreja e os comunistas) buscassem uma conscientização inicial entre os demais favelados de que estes se constituíam como uma categoria com interesses próprios, e que por isso, os favelados não podiam mais simplesmente ser desconsiderados, como antes, das ações governamentais que interferissem, direta ou indiretamente, nas favelas.

As primeiras associações: ²⁰

É a partir da década de 1920 do século passado, que a favela passou a substituir o cortiço como moradia das classes mais pobres, e conseqüentemente, se tornou ‘alvo’ das preocupações governamentais. Desde então, podemos notar um traço comum nas sucessivas políticas destes para as favelas, quer fosse repressiva, quer fosse paternalista: a tentativa de controle e normalização do espaço urbano e de suas camadas mais pobres. A partir da década de 1940, podemos perceber que são justamente estas políticas que

²⁰Marcos Alvito. *Op cit.*; Mario Sergio Brum. *Op.cit*; Eli Diniz. Voto e máquina política – Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982 (idem) "Favela: associativismo e participação social". In: Renato Raul Boschi (org.). Movimentos coletivos urbanos no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1982; Afonso Fortuna & João Paulo Fortuna. "Associativismo nas favelas". Revista de Administração Pública, v.8, n ° 4, Rio de Janeiro, out/dez 1974 (p. 103-113); Anthony Leeds & Elizabeth Leeds. *Op.cit.*; Nísia Trindade Lima. *Op.cit.*; Guida Nunes. Favela: Resistência pelo direito de viver. Ed. Vozes, Petrópolis, 1980; Anazir Maria de Oliveira *et alii*. *Op.cit.* ; Luís Antônio Machado da Silva. "A vida política na favela" ...; Victor Vincent Valla (org.). Educação e favela; políticas para as favelas do Rio de Janeiro, 1940-1985. Petrópolis, Vozes, 1986; Lícia do Prado Valladares. Passa-se uma casa; análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

começaram a formar a identidade do favelado, através das inúmeras ações de despejo, fossem por razões higienizadoras, urbanísticas, etc. O favelado que até então havia sido algo a ser removido, passa a ser alguém que quer disputar espaço na cidade. Não ser mero objeto de remoção ou de controle.

Datam desta época as primeiras associações de moradores que se tem registro. As associações de moradores enquanto canal de mobilização dos favelados, deram corpo e coerência à esta identidade, a partir do momento em que figurava para os favelados que a garantia da sua permanência num determinado local de moradia escolhido (seja lá por qual motivo) passava pela união destes enquanto um coletivo.

Para os favelados, morar em favela era a solução possível até então (não a ideal) para sobrevivência com o alto custo de vida e baixo salário. E não estava sendo mais tolerada a perspectiva de perderem o direito a moradia, que começava a ser encarado como um direito fundamental a ser garantido pelo Estado. Tal idéia era corroborada no Brasil pelo Trabalhismo de Vargas e enfatizada pelo Partido Comunista, nesta época com grande inserção no movimento de favelas. No plano mundial, os anos que se seguem a II Guerra apontavam igualmente para uma maior atenção por parte do Estado para garantia de alguns direitos fundamentais, orientação expressa pela ONU na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)²¹ e pela Igreja, na encíclica *Mater et Magistra* (1961).²²

²¹ O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada na Assembléia Geral da ONU diz: “*Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.*” (o grifo é meu.)

²²A *Mater et Magistra* é uma encíclica do Papa João XXIII, inserida na Doutrina Social da Igreja. Ao mesmo tempo em que defende a propriedade privada criticando o socialismo, defende uma maior participação do Estado como promotor de justiça social: “...*é necessária a participação do poder civil para a promoção de um justo acréscimo da produção, que favoreça o progresso da vida social e, em consequência, beneficie todos os cidadãos (...) os recentes progressos da ciência e da técnica, mais do que em qualquer época, oferecem aos poderes públicos amplas possibilidades de reduzirem os desequilíbrios entre os vários setores da economia, entre as diferentes regiões de um mesmo país (...) É por essa razão que os poderes públicos responsáveis pelo bem comum são chamados, com maior insistência, a exercer no campo econômico uma ação mais variada, mais extensa e mais bem ordenada do que no passado, adotando, para isso, convenientemente, as suas instituições, os seus órgãos, os seus meios e métodos.*”

A conjuntura do pós-guerra e a abertura democrática também são dois fatores que vão dar ímpeto a organização dos favelados como, por exemplo, na formação das comissões de moradores de algumas favelas que lutavam contra a remoção para os parques proletários²³, criados ainda no Estado Novo, como Cantagalo, Pavão-Pavãozinho e Babilônia²⁴. Outro exemplo de organização dos favelados são os Comitês Populares Democráticos, organizações de bairro criadas sob orientação do PCB, que contavam com sub-comitês em favelas, como foi o caso do morro do Turano na Tijuca, que acabou por organizar a resistência contra a remoção em 1947. Estes comitês serviriam para agregar simpatizantes e potenciais eleitores do PCB através da atuação nas questões de cada bairro. Além disso, por reunir também vários segmentos de classe média, como médicos, professores e estudantes, os comitês acabaram servindo como um modo do PCB se aproximar das favelas através de várias ações de assistência, como cursos de alfabetização de adultos. Consta ainda que em alguns morros como o São Carlos e Providência, o PCB tinha construído escolas e levado água²⁵. Passa a haver

²³ Os parques proletários surgiram a partir da idéia do diretor do albergue da Boa Vontade, Vítor Tavares Moura, quando em 1941 este elaborou o *Esboço de um plano para solução do problema das favelas do Rio de Janeiro*. Como consequência, o secretário de Saúde e Assistência do Distrito Federal Jesuíno de Albuquerque nomeou uma comissão para dar seqüência ao plano, composta por médicos (entre os quais o próprio Moura) e engenheiros, que propôs, entre outras medidas, a construção dos parques proletários, dentro do plano de Moura de se construírem moradias próximas as favelas, servindo o parque, provisoriamente, para 'reeducar' os favelados. A construção das novas moradias nunca saiu do papel, e o Parques Proletários, de provisórios, viraram moradias permanentes. O Parque Proletário n.º 1, localizava-se na Gávea, o n.º 2, no Caju e o n.º 3, na Praia do Pinto (Leblon). Os três juntos somavam de 7 mil a 8 mil moradores. Tendo sido extintas totalmente as favelas do Capinzal, Olaria (as duas na Gávea), Arará e Largo da Memória. E apenas parcialmente, a Praia do Pinto e Macedo Sobrinho. O Parque Proletário n.º 1, o da Gávea, contava com escola, creche, clínica médica, área recreativa, posto de bombeiros, escola técnica, um posto da Caixa Econômica Federal, auxílio de alimentação através dos Serviços de Alimentação da Previdência Social (SAPS), além de uma igreja. A entrada dos moradores só era permitida através de carteiras de identificação, sendo os portões fechados às 22 horas. O controle também se dava através dos visitantes sociais, que acompanhavam as famílias instruindo-as nos aspectos higiênicos e morais. (Marcelo Baumann Burgos. "Dos Parques-proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro". In: Alvito & Zaluar (orgs.) *Op. cit.*; Eulália Maria Lahmeyer Lobo (org.) *Op. cit.*; Lucien Parisse. *Favelas do Rio de Janeiro: evolução, sentido*. Cadernos do CENPHA 5, Rio de Janeiro, 1969).

²⁴ Fortuna & Fortuna. *Op. cit.*

²⁵ Nunes. *Op. cit.*

certo temor por parte de alguns setores da elite e do Estado da crescente presença dos comunistas nos morros. Vale lembrar que é o início da Guerra Fria, e que o crescimento do PCB assustava alguns setores mais conservadores, tanto que o PCB desfrutou apenas dois anos de legalidade, tendo seu registro cassado em 1947.

Uma questão importante é que o Estado, a partir de Vargas, passou a ser um ator com possibilidade de interferir na questão habitacional²⁶, como demonstrou a questão dos parques proletários, e o direito de propriedade das terras onde se localizavam as favelas por supostos donos começava a ser questionado. Isto foi transformado em bandeira pelos favelados, que investiram alguns anos de sua vida e trabalho em suas moradias e não tolerariam mais verem tudo perdido.

A Fundação Leão XIII.

No governo de Eurico Gaspar Dutra, no intuito de “*subir o morro antes que os comunistas o desçam*”²⁷, durante a curta gestão de Hildebrando de Góis (primeiro semestre de 1946), a prefeitura do Distrito Federal entra em entendimento com o Cardeal D. Jaime de Barros Câmara, da Arquidiocese do Rio de Janeiro, para criação da Fundação Leão XIII, através do Decreto Presidencial 22498 de 22/01/1947.

A Fundação Leão XIII trabalhava com a perspectiva de medidas a médio prazo, que promovessem moralmente os favelados, cabendo à Fundação dar assistência moral e material à estes “*dentro de um espírito democrático e de responsabilidade pessoal de cada um de seus membros, sendo totalmente banido desse movimento qualquer idéia paternalista ou de protecionismo mal compreendido e prejudicial à recuperação moral do homem.*”²⁸. Para isso, a Fundação queria criar em cada favela escolas, clínicas e centros sociais. A Fundação encarava a promoção social dos favelados como uma necessidade premente à urbanização das favelas. Isto significa que, na visão da Fundação, apenas a urbanização não serviria, sendo necessário uma transformação na mentalidade do favelado. Assim, antes mesmo do decreto do governo federal que criou a fundação, já existia um Centro de Ação Social na favela Barreira do Vasco, que

²⁶ Luiz Cesar de Queirós Ribeiro & Robert Moses Pechman. O que é Questão da Moradia. Ed. Nova Cultral/ Ed. Brasiliense, São Paulo, 1985.

²⁷ Aspectos Humanos da Favela Carioca. SAGMACS, São Paulo, 1960.

²⁸ Burgos. *Op. cit.*

serviria para desenvolver diversas atividades com função de que instruir moralmente os favelados.

Para alcançar esta promoção moral dos favelados para Fundação Leão XIII, a participação comunitária é fundamental, atribuindo responsabilidades aos favelados, que deveriam se organizar em sociedades de moradores. Esta idéia, segundo materiais da própria Fundação, encontrou dificuldades de ser implementada²⁹. De modo que a Fundação passou cada vez mais a ser 'intermediária' entre os moradores e o Estado, assumindo funções até mesmo deste, como a distribuição de energia elétrica nas favelas onde atuava.

De 1947 até 1954, a Fundação atuou em 34 favelas, montando os Centros de Ação Social em 8, das quais se incluem as maiores da cidade (Jacarezinho, Rocinha, Telégrafo, Barreira do Vasco, São Carlos, Salgueiro, Praia do Pinto e Cantagalo. A Fundação trabalhou na urbanização de algumas destas favelas, dotando-as de água, energia elétrica, esgoto e obras de calçamento da favela.

A UTF (União dos Trabalhadores Favelados).

A ilegalidade do Partido Comunista não foi impedimento para que este continuasse a atuação nas favelas, organizando os favelados em suas associações. Conforme assinalamos acima, entre outras ações que foram constituindo os favelados como atores na cidade, e organizando sua atuação enquanto um coletivo com identidade própria, as resistências às tentativas de despejo são os principais elementos deste processo. As ameaças de despejo levavam as comunidades a se mobilizarem, bem como a se articularem com outros setores da sociedade, desta forma se constituindo cada vez mais como um grupo ('nós' da favela) em relação aos 'outros', fossem estes outros aliados ou não.

E é na resistência contra uma ação de despejo que surgirá aquele que é considerado o marco inicial na organização dos favelados, a UTF, União dos Trabalhadores Favelados, em 1954. A entidade surgiu inicialmente no morro do Borel, na Tijuca, quando a loja Seda Moderna, segundo Manuel Gomes, líder comunitário e protagonista daquele movimento, conseguiu por meio de grilagem o reconhecimento

²⁹ Lima. *Op. cit.*

legal de posse do terreno onde estava a favela do Borel³⁰. Para resistir à remoção, os favelados buscaram apoio de um advogado, Magarinos Torres Filho, ligado ao Partido Comunista, que propôs aos favelados que se organizassem em uma associação para que, entre outras coisas, se cotizassem para os custos do processo. Do Borel, a UTF expandiu núcleos para outras favelas³¹, cuja bandeira passou a ser a posse do terreno onde estavam. Além de Magarinos, outros militantes do PCB e também do PTB se incorporaram a UTF.

A UTF baseou sua ação em passeatas e mobilizações na Câmara dos Vereadores, onde eram votados os projetos de desapropriação dos terrenos onde estavam as favelas. Além do Borel, diversas ações de despejo foram fatores de mobilização dos favelados, como as das favelas do Dendê, Santo Antônio, Santa Marta, e União. A UTF conseguiu algumas vitórias, impedindo ação de despejo em algumas favelas.

Além das mobilizações na Câmara, a UTF buscava se organizar nas favelas através de festas e montagem de postos com vários serviços, como atendimento médico, departamento cultural, recreativo, etc. A idéia era organizar núcleos da UTF no maior número de favelas possível. Os núcleos da UTF pretendiam ser o centro de organização e representação da favela, ‘incorporando’ todas as demais organizações que pudessem existir, como associações de moradores, escolas de samba, times, etc.

A Cruzada São Sebastião.

O surgimento de outra organização voltada a favela dentro da Igreja se explica por dois fatores. Um deles é de que a Cruzada surgiu a partir da ala mais progressista da Igreja, na figura do bispo D. Hélder Câmara. Outro fator importante é o desgaste que a Fundação havia sofrido, associada que estava às tentativas de controle nas favelas onde atuava. Este desgaste consta nos relatórios da própria Fundação, que descreve a existência de vários conflitos com favelados, ligados à questão de controle da luz, água, disputas eleitorais, reforma ou construção de barracos³². Em seus documentos, a

³⁰ Manuel Gomes. As lutas do povo do Borel. Edições Muro, Rio de Janeiro, 1980.

³¹ Jacarezinho, Esqueleto, Santo Antônio, Santa Marta, Formiga, Providência, Alemão, Liberdade (nome temporário que os favelados do morro do Turano adotaram após resistirem a uma ação de despejo) Mangueira, Rocinha, Salgueiro e Mata Machado.

³² Fundação Leão XIII. Morros e favelas: como trabalha a Fundação Leão XIII – notas e relatório de 1947

Cruzada se justificava como voltada para o amparo e proteção a que o favelado tem direito.³³

Apesar das aparentes divergências, a atuação da Cruzada tinha alguns pontos em comum com a Fundação. Como a idéia da promoção moral dos favelados através da educação precedendo qualquer urbanização. A idéia principal defendida pela Cruzada era a “integração dos favelados a os bairros.”. Já há alguns anos D. Hélder regularmente se expressava em vários artigos publicado na imprensa à respeito da moradia das classes pobres que ele considerava um “escândalo”.

A Cruzada realizou obras de urbanização e implementação de equipamentos coletivos (Bicas d’água, rede de luz) em várias favelas: Santa Marta, João Cândido, Brás de Pina, Ilha das Dragas, Cachoeirinha, Parque Alegria, Vigário Geral, Parada de Lucas, Prazeres, Chapéu Mangueira, São Carlos, além da construção de um conjunto, que leva o nome da Cruzada, de dez edifícios no Leblon, bairro nobre da Zona Sul do Rio, que removeu parte dos favelados da Praia do Pinto, próxima ao local. A urbanização, mais que uma melhoria para a favela em si, era feita tendo apoio dos próprios favelados como forma de autopromoção social baseada em sua organização e esforço coletivo. Assim, para a Cruzada, esta autopromoção passava pela organização comunitária. Assim, nas favelas onde a Cruzada atuava, os antigos conselhos de moradores foram transformados em associações. Mais não era que uma forma também de afastar a influência comunista das favelas, já que estamos na época de pleno funcionamento da UTF. E ambas disputam influência nas favelas com os favelados se organizando através de uma ou de outra.³⁴

Em janeiro de 1957, a Cruzada realiza com representantes de várias favelas cariocas onde esta havia formado comitês de moradores, o Congresso Geral dos Representantes das Favelas Cariocas. Neste congresso, D. Hélder, logo na abertura, condena igualmente o oportunismo de alguns políticos que fazem promessas e não cumprem e os comunistas para os quais “*quanto mais miséria existir, haverá mais campo a ser explorado*” (Tribuna da Imprensa, 07/01/1957³⁵). A visão de que a Cruzada poderia ser uma forma de combater a influência dos comunistas incluía a participação

a 1954. Imprensa Naval, Rio de Janeiro, 1954.

³³ Apud Lima. *Op. cit.* e Parisse. *Op. cit.*

³⁴ Nunes. *Op. cit.*

³⁵ Apud Lima. *Op. cit.*

desta na resistência contra as remoções das favelas do Esqueleto, Borel e Santa Marta, em 1958 e 1959, tendo a Cruzada intercedido junto ao Estado pela não-remoção³⁶.

A CTF (Coligação dos Trabalhadores Favelados).

Prova da importância que o movimento de favelados adquiriu no período democrático de 1945 a 1964 é a realização do Congresso dos Trabalhadores Favelados em maio de 1959³⁷, onde as reuniões preparatórias para o congresso eram realizadas no Ministério do Trabalho. A realização de um congresso faz parte da tática do PCB a partir de 1958 pela construção de um movimento amplo que viabilizasse reformas estruturais na sociedade brasileira, articulando os diversos segmentos da sociedade que viabilizassem as transformações anti-imperialistas e democráticas³⁸.

Dando seqüência às discussões do congresso, foram feitas plenárias em diversas favelas, sempre acompanhadas com interesse da imprensa do PCB até que em novembro de 1959, numa assembléia realizada no Ministério do Trabalho, é criada a Coligação dos Trabalhadores Favelados da Cidade do Rio de Janeiro. Da fundação desta nova entidade participaram representantes das favelas: Brás de Pina, Borel, Moquiço, Parada de Lucas, Jacarezinho, São Carlos, Santa Marta, Providência, Honório Gurgel, Telégrafos, Vila São Miguel, Vila Kosmos, Juramento, Parque Arará, Dona Francisca, São Sebastião, Bairro da Graças, Rocinha, Acari, Barros Filho, Vigário Geral, Camboatá.

A formação da CTF é encarada por seus militantes como um passo à frente na organização dos favelados a partir da UTF. Pode-se entender esta última como uma organização com um caráter mais ‘horizontal’. As favelas precisavam se filiar à UTF e se organizarem em núcleos da UTF, ainda que houvesse um núcleo central (inicialmente no Borel, depois na Providência), mas sem pretender ser ‘a’ representação de todas as favelas do Rio. Já a CTF busca ser a única representação legítima de todos os favelados

³⁶ Lima. *Op. cit.*

³⁷ A idéia de um congresso dos favelados pelos núcleos da UTF vinha desde 1954, quando surge a idéia de sua realização para o ano seguinte, 1955 (Imprensa Popular, 05/11/1954 *apud* Lima. *Op. cit.*).

³⁸ Para mais informações sobre o período ver Camaradas e Companheiros – Memória e História do PCB de Dulce Pandolfi (Ed. Relume-Dumará/Fund. Roberto Marinho, Rio de Janeiro, 1995) e Prestes – Lutas e Autocríticas de Dênis de Moraes & Francisco Viana (Ed. Vozes, Petrópolis,1982)

do Rio de Janeiro, inclusive pleiteando junto ao Estado este reconhecimento. Em seu estatuto, a entidade defende que o Estado reconheça a CTF como órgão de utilidade pública, dando-lhe “*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.*” A entidade se define ainda como responsável “*...pela coordenação e proteção legal às associações de moradores em favelas, clubes esportivos, agremiações recreativas e culturais.*”³⁹. Nota-se novamente que a representação, ao modelo da UTF, não pretende se restringir às associações de moradores, mas a todas e quaisquer organizações comunitárias. A CTF, pelo seu estatuto, abrangia até lavradores que cultivassem terras devolutas na cidade.

A partir do Estatuto da CTF também podemos apreender a linha política que guiava a entidade, inserida no contexto de luta por reformas nos marcos democrático e legal. A CTF lutava para assegurar o direito a terra, contra possíveis ações de despejo e pela inviolabilidade do lar. Para isso ela promoveria por todos os meios possíveis a conquista da posse da terra por parte dos favelados: através de usucapião; em caso de haver proprietário legítimo do terreno que seja loteado e aforado, se preciso for com auxílio de financiamento do Estado; o aforamento das terras de domínio público às famílias que nelas habitam. A CTF defendia ainda que o Estado destinasse parte de sua verba para construção e recuperação das habitações nas favelas e demais moradias proletárias da cidade e a urbanização de favelas e, evidenciando que a CTF é encarada como parte de um movimento maior por reformas estruturais no país, a entidade reiterava o empenho na defesa da Lei da Reforma Agrária, inclusive como forma de frear o êxodo rural para os grandes centros urbanos.

A defesa da unicidade da representação deve ser entendida como parte dos conflitos decorrentes com demais instituições que buscavam igualmente organizar os favelados, como o caso da Cruzada São Sebastião que, como vimos, alguns anos antes tinha também organizado um congresso de favelados. Os conflitos da CTF com a Cruzada e também com o Serfha (Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas)⁴⁰ foram frequentes. Ambos são acusados pelas lideranças

³⁹ Diário Oficial, 27/01/1960 *apud* Lima. *Op. cit.*

⁴⁰ Criado pelo Prefeito Negrão de Lima, através do Decreto 13304 de 28/08/1956, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serfha), como expresso no próprio nome, foi mais um órgão criado para lidar, não apenas com as favelas, mas as demais formas de habitação das classes pobres. Uma novidade do órgão é que este buscava coordenar as várias instituições que na época

da CTF de serem escoadouro de verbas públicas sem nada realizar pelos favelados. Os confrontos com o Serfha serão analisados a seguir, quando vermos a atuação deste órgão no governo de Lacerda, por enquanto cabe dizer que a organização das associações de moradores por parte do Estado, e o novo tratamento dado à estas foi um grande empecilho para que a CTF atuasse nos moldes que pensaram seus fundadores.

Carlos Lacerda e José Artur Rios: o Serfha e a Operação Mutirão.

Uma das figuras chaves para a política de favelas do governo Lacerda no Estado da Guanabara é José Artur Rios⁴¹. Já durante a campanha eleitoral para o governo, Lacerda fazia referências à urbanização das favelas como meta de seu governo, referindo-se aos artigos na ‘Batalha do Rio’⁴² e anunciava que Rios seria o responsável

trabalhassem de alguma forma com a questão de moradia das classes pobres, combatendo assim a falta de comunicação entre estes órgãos e o paralelismo de suas ações. Assim, o Serfha centralizou em si órgãos como a Fundação Leão XIII, o Departamento de Habitação Popular, Departamento de Higiene, Polícia de Vigilância, Departamento Sanitário. Mas foi apenas no governo de Lacerda à frente do Estado da Guanabara que o órgão adquiriu relevância, como veremos a seguir.

⁴¹ Foi José Artur Rios o responsável, em 1958, pela elaboração do relatório SAGMACS (Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos complexos Sociais), trabalho pioneiro no estudo das favelas cariocas, saindo na forma de dois suplementos no Estado de São Paulo em abril de 1960 com o nome de *Aspectos Humanos da Favela Carioca*. Em outubro do mesmo ano, Carlos Lacerda publica o relatório em seu jornal, a Tribuna da Imprensa, a partir de então, convencendo Rios a entrar para política, posteriormente sendo nomeado para a Coordenação de Serviços Sociais, logo que Lacerda assumiu o governo do recém-criado Estado da Guanabara no final de 1960. (Leeds & Leeds. Op. cit e entrevista de José Artur Rios a Américo Freire e Lúcia Lippi Oliveira. In: Américo Freire e Lúcia Lippi Oliveira *Capítulos da memória do urbanismo carioca*. Ed. Folha Seca, Rio de Janeiro, 2002).

⁴² Em 1948, uma série de artigos escritos no jornal Correio da Manhã por Carlos Lacerda, alcançou grande repercussão. Nos artigos, Lacerda chamou atenção para que o problema da favela seja encarado como um problema nacional, e não apenas do Rio, bem como em todos os aspectos que o envolve, não sendo uma questão apenas habitacional ou de higiene. Dois pontos de vista ficaram evidentes nos artigos de Lacerda. O primeiro: mais que vir do Estado, a solução passa pela autopromoção dos favelados, no que se aproxima da visão da Fundação Leão XIII (Lacerda, inclusive, tinha boas relações com a ala conservadora da Igreja). O segundo ponto é a centralidade que Lacerda atribuía ao problema da favela, tanto que batizou sua série de artigos como “A Batalha do Rio”, no que foi acompanhado por outros órgãos de imprensa (Lima. *Op. cit.*).

pela área. Rios defendia a urbanização das favelas com a participação comunitária por meio das associações (e criando-as onde ainda não existissem) através das quais fariam as reivindicações das obras a serem feitas, participando do planejamento disponibilizando recursos, mão-de-obra, etc. Para Rios, a participação dos moradores na urbanização era fundamental, pois significava “*uma mudança de mentalidade do favelado no sentido de quebrar a dependência dele dos benefícios do governo*”⁴³. Além da influência cristã, outra concepção que guiava a atuação de Rios á frente da Coordenação de Serviços Sociais é o ‘Desenvolvimento de Comunidades’, predominante nas escolas de Serviço Social do Brasil. A ONU (Organização das Nações Unidas) definiu em 1956 ‘Desenvolvimento de Comunidades 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 estas comunidades na vida nacional; e capacitá-las a contribuir plenamente para o progresso do país.*”⁴⁴ Rios advertiu que só trataria diretamente com os favelados, não admitindo intermediários que falassem em nome destes, como padres ou políticos. A partir do contato inicial com as associações seriam apresentadas as reivindicações dos favelados e traçados os planos da urbanização nas favelas. Consta que toda semana Rios recebia as associações na Coordenação, que passou a integrar vários órgãos, incluindo aí o Serfha, que foi revitalizado. Era através do Serfha que se efetuaría a política de urbanização de favelas proposta por Rios. Esta política se daria em parceria com as associações de moradores através da ‘Operação Mutirão’. Durante o período de Rios à frente da Coordenação foram criadas 50 associações de moradores em diversas favelas cariocas.⁴⁵ A Operação Mutirão foi realizada em cerca de 80 favelas⁴⁶ e uma de suas grandes obras realizadas foi a rede de luz no Jacarezinho, na época a maior favela do Rio de Janeiro. A idéia de Rios era numa segunda etapa, que as associações criassem cooperativas habitacionais para reformar as casas nas favelas. Vale lembrar que a urbanização não era a única ação da Serfha, tendo este executado remoções totais ou parciais em algumas favelas.

⁴³ Entrevista de José Artur Rios a Lima (*Op. cit.*)

⁴⁴ *Apud* Lima. *Op. cit.*

⁴⁵ Entrevista de José Artur Rios a Américo Freire e Lúcia Lippi Oliveira. In: Américo Freire e Lúcia Lippi Oliveira (*Op.cit.*).

⁴⁶ Nunes. *Op. cit.*

A importância da ao tratamento com as associações é reveladora de uma nova postura das autoridades frente às favelas, estas também alvo da disputa política, não apenas em votos, mas como um movimento organizado da sociedade. As favelas eram tidas como reduto do PTB, onde políticos como Geraldo Moreira, José Gomes Talarico, Hércules Corrêa (comunista na legenda do PTB) conseguiam grande número de votos. A eleição de Lacerda para Guanabara não foi então expressiva, tendo conseguido apenas 35% dos votos⁴⁷, o que significa que praticamente 2/3 dos eleitores não haviam votado em Lacerda, entre os quais estava a grande parte dos favelados. Assim, a política de Rios à frente da Coordenação de Serviços Sociais foi um modo de Lacerda ter inserção nas favelas, ganhando em dobro, pois ao mesmo tempo que conquistava novos apoios, reduzia a base de seu antagonista, o PTB. Rios admite a importância de sua atuação para ampliação da base de apoio de Lacerda: *“Quando ele assumiu o governo, as favelas eram hostis a ele. Depois essa hostilidade diminuiu bastante. Ele começou até a receber apoio de favelas, o que era impensável um ano antes. As favelas eram reduto da oposição.”*⁴⁸

Vemos que a tentativa de inserção de Lacerda nas favelas passou pela cooptação das associações de moradores pelo aparelho do Estado, que buscou exercer um intenso controle nas associações. Tal controle é explicitado no acordo assinado entre as associações de moradores e a Coordenação de Serviços Sociais⁴⁹. Machado da Silva,

⁴⁷ Marly Silva Motta Saudades da Guanabara: o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960 – 1975). Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2000.

⁴⁸ Entrevista de José Artur Rios a Lima (*Op. cit.*)

⁴⁹ Os pontos mais significativos do acordo assinado entre as associações e o Estado são os seguintes: as associações deveriam, entre outros pontos: *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; contribuir para substituição progressivas dos barracos por construções mais adequadas e cooperar através da mobilização de trabalho para realização de outros trabalhos de emergência na favela _ Operação Auto-ajuda_ conforme os planos técnicos e a orientação desta coordenação; cuidar das contribuições e melhorias feitas na favela; solicitar a autorização da Coordenação para a melhoria das casas, especificando as necessidades de reparo e manutenção; impedir a construção de novos barracos, vindo quando necessário, a esta Coordenação para apoio policial; encaminhar à Coordenação as necessidades e reivindicações da favela relativas a serviços públicos manutenção, saneamento, polícia e higiene; na favela, manter a ordem, o respeito pela lei e, de um modo geral, garantir o cumprimento das determinações da Coordenação e do Governo.* A Coordenação, pelo acordo, ficaria obrigada a: *fortalecer a associação da*

cientista político com longa experiência no tema favela, diz que as limitações às associações impostas pelo acordo “...*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 favelas que devem ser beneficiadas. E como tais decisões assumem quase sempre caráter político, grande parte do esforço das associações é carregado para política administrativa.*”⁵⁰.

Tal controle não foi implementado de forma homogênea e tampouco deixou de encontrar resistências por parte do movimento organizado de favelados já existente no período anterior à gestão de Rios e a esta nova relação do Estado com as associações. No entanto, as divergências atingiram em cheio este movimento quanto à atitude a ser tomada frente às propostas do Serfha. A CTF, na época da Operação Mutirão, se viu em grandes dificuldades para continuar a mobilizar as associações, ficando cada vez mais esvaziada.

Como grande parte da mobilização dos favelados foi impulsionada, conforme vimos anteriormente, na resistência contra ações de despejo e pela desapropriação dos terrenos onde as favelas se localizavam, quando em maior ou menor grau, ambas foram incorporadas pelo governo Lacerda, bandeiras políticas importantes das associações de moradores e, principalmente daqueles que as queriam com um caráter mais combativo, caso dos comunistas entre outros, perderam força. Tornara-se bastante difícil mobilizar para uma luta mais geral quando diversas reivindicações pontuais e também mais imediatas vinham sendo atendidas pelo Estado, caso de uma escola ou a iluminação de uma favela. Ainda que a implementação destes benefícios não se dessem como se daria no resto da cidade, tendo os favelados que entrar com mão-de-obra e com parte dos

*favela e a nada fazer nas favelas ou vilas operárias sem anúncio ou acordo prévio; desenvolver um plano permanente de bem-estar para a favela com relação a melhorias no local, suas habitações e a situação de seus habitantes; supervisionar a utilização dos recursos recolhidos pela associação e aplicados para a melhorias na favela; substituir progressivamente os barracos por construção mais adequadas com ajuda dos próprios favelados; autorizar a melhoria nos barracos existentes, tendo que ser os reparos aprovados pela associação; dar assistência às necessidades e reivindicações da favela, procurando a ajuda de outros organismos, mas sempre em cooperação com a associação de moradores; impedir a exploração dos favelados sob qualquer forma, especialmente com relação ao aluguel de barracos e fornecimento de eletricidade*⁴⁹. (Documento-padrão do termo de acordo entre associação de moradores e Coordenação de Serviços Sociais do Estado da Guanabara e *apud* Leeds & Leeds. *Op. cit.* o grifo é meu)

⁵⁰ Machado da Silva. "A política na favela"...

custos, isso era um avanço infinitamente superior às políticas que os favelados esperavam do Estado.

Da mesma maneira, como Estado passou a lidar com as associações e desconhecer qualquer representante dos favelados que não fossem estas, ao mesmo tempo em que contribuía para o fortalecimento (ou mesmo a criação) destas; por outro lado, ao se relacionar diretamente com cada associação, fazia com que o movimento de favelados como um todo se fragmentasse, sendo agora suas reivindicações atendidas a partir de cada comunidade. O próprio Rios diz que não restou muito espaço a um tipo de entidade geral dos favelados, pois além do governo ter se antecipado em uma série de iniciativas, ao estar em contato direto com as associações, não caberia mais intermediários⁵¹.

Assim, diversas associações que participavam da CTF, a despeito dos esforços de seus dirigentes em manter os favelados na oposição à Lacerda, acabaram se integrando à Operação Mutirão. Alguns argumentavam que a CTF não tinha realizado nada de concreto, e que precisavam fazer alguma coisa por suas comunidades. E somente a partir da colaboração com o Estado que isso seria possível.

A FAFEG (Federação de Associações das Favelas do Estado da Guanabara):

Ainda que não estivesse nas intenções de Rios, ou que pelo menos não figure como uma intenção declarada, conforme pudemos notar na sua fala acima, a criação da Fafeg se deve indiretamente a ele. As reuniões organizadas na Coordenação de Serviços Sociais foram um meio das associações travarem contatos entre si, particularmente aquelas que foram criadas pela própria coordenação. À época, os núcleos da UTF e a CTF já estavam bastante esvaziados, existindo apenas formalmente⁵².

A partir dos encontros na Coordenação, ganhava força a idéia de fazer uma federação das associações. Durante o ano de 1962 foram realizadas várias reuniões para

⁵¹ Entrevista de José Artur Rios a Américo Freire e Lúcia Lippi Oliveira. In: Américo Freire e Lúcia Lippi Oliveira (*Op. cit.*).

⁵² Nunes. *Op. cit.* e. Depoimento (escrito) de Etevaldo Justino de Oliveira sobre a Fafetj. "I Ciclo de Estudos e Reflexões sobre os Movimentos Sociais e Desenvolvimento de Comunidade" [julho de 1982]. Coleção Temas Sociais, n. 172. CBCISS, Rio de Janeiro, 1983. pp. 33-37.

criação de uma federação dos favelados, que encontrava certa dificuldade de se concretizar devido às divergências de pensamento entre eles, que envolvia os comunistas, os ligados à Ação Católica Operária, e até os vinculados a Lacerda. Finalmente em julho de 1963, é aprovado o estatuto da Fafeg e eleita uma diretoria provisória, em assembléia realizada na sede da Confederação Brasileira de Trabalhadores Cristãos, que reuniu cerca de 20 associações⁵³.

A formação da Fafeg também pode ser entendida a partir da polarização política existente no Brasil, ampliada no período de João Goulart, que como dissemos anteriormente, envolvia a disputa pelas forças políticas (à direita e à esquerda) de segmentos organizados da sociedade. Alguns líderes comunitários que participaram da formação da Fafeg atuavam no Movimento de Rearmamento Moral, movimento anticomunista originário dos Estados Unidos que atuou em vários países. Este movimento atuou em diversas favelas do Rio disputando influência nas associações de moradores, ressaltando que não necessariamente os dirigentes que à ele se vinculavam partilhavam inteiramente de sua linha ideológica. Alguns dirigentes procuraram o movimento como uma forma de apoio nas disputas internas pela associação e na conquista de benefícios para favelas⁵⁴. Nunes apresenta depoimentos de favelados que participaram da formação da Fafeg, embora relatem reuniões em que estiveram presentes membros da Campanha de Rearmamento Moral, dizem que a formação da Fafeg se deu sem vinculação com qualquer grupo, ao contrário, foi exatamente como uma resposta às diversas tentativas de organização do movimento de favelados (por agentes externos) que a Fafeg surgiu⁵⁵. De qualquer forma, não tardaria para Fafeg seguir uma linha autônoma e até oposta à que planejavam seus ‘apoiadores’ iniciais. A partir do Golpe de 64, o movimento organizado de favelas se deparou à uma nova e dura realidade. Se este período pode ser considerado o mais dramático para os movimentos sociais organizados como um todo, no caso do movimento de favelas, a situação se agravava, devido a existência uma política sistemática para extinguir as favelas, a medida que o Estado vai implementando uma política remocionista⁵⁶.

⁵³ Idem. *ibid*

⁵⁴ Lima. *Op. cit.*

⁵⁵ Nunes. *Op. cit.*

⁵⁶ A partir da demissão de Rios (maio de 1962) e a nomeação de Sandra Cavalcanti (dezembro de 1962) para a recém-criada Secretaria de Serviços Sociais do Estado da Guanabara (sendo extinto o Serfha), a

No I congresso da Fafeg, em outubro de 1964, já podemos ver um certo distanciamento das associações de moradores em relação ao governo do estado (pelo menos as que participavam da Fafeg) e a busca de uma maior autonomia, contrapondo à política oficial de remoção a bandeira da urbanização, defendida com vigor. Neste congresso se afirma a posição da Fafeg contrária às remoções, elaborando um anteprojeto de lei para garantir a existência da favela, onde se afirma: “*Nenhuma favela será removida, a não ser em caso supremo, porém não ultrapassando de três quilômetros da área em que tiver localizada.*”⁵⁷ O anteprojeto previa ainda a formação de uma comissão mista com representantes dos favelados e do Estado para avaliar cada caso. Por ocasião das chuvas de 1966, quando os desabrigados foram transferidos para os conjuntos habitacionais, a Fafeg cobrou de Negrão de Lima, governador de oposição eleito após Lacerda, o compromisso feito na campanha de não remover as favelas, afirmando que a remoção traria conseqüências dramáticas aos favelados, que se veriam

política para favelas do governo Lacerda demonstrou grandes modificações da linha que vinha tomando até então. Houve uma reestruturação dos órgãos de governo durante o segundo semestre de 1962, incluído aí os que trabalhariam com a questão de favelas. Se antes a linha era a urbanização das favelas, com apenas algumas removidas (ou parte destas), a partir deste momento a linha passou a ser a remoção das favelas, com apenas algumas urbanizadas. Se o combate aos cortiços no início do século XX pode ser chamado de a ‘era das demolições’, o período a partir daqui pode ser caracterizado como a ‘era das remoções’. A partir do governo Lacerda foi implementada uma política sistemática de erradicação das favelas. Com o Golpe de 1964, o programa remocionista ganha ímpeto pelo apoio do regime instaurado. Uma das primeiras ações do ‘novo’ governo federal é a criação em agosto de 1964 (Lei 4380 21/08/194) do Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão financiador e responsável por programas habitacionais, montando então uma estrutura para sistematizar a política de remoções, cabendo o BNH papel de executor das política habitacionais, tendo entre suas atribuições angariar os recursos para remover e assentar os favelados em novos locais. Assim, a remoção, um fantasma que nunca havia estado totalmente ausente da vida das favelas, pôde ser executada com força total num contexto ditatorial, já que, à medida que vão se passando os anos pós-64, a remoção era garantida por uma repressão nunca vista antes. E neste contexto, o poder do voto, que havia sido utilizado pelos favelados através de diversas estratégias de sobrevivência, já estava bastante enfraquecido, o quer não quer dizer que estivesse totalmente desaparecido, como veremos adiante. De qualquer forma, no período que se segue ao golpe, os favelados veriam drasticamente reduzidas suas margens de manobra para se contrapor aos interesses envolvidos na erradicação das favelas. Para maior aprofundamento no tema da remoção ver os livros de: Guida Nunes; *Op. cit.*; Janice F. Perlman *Op. cit.*; Lícia do Prado Valladares. *Op. cit.*; Alba Zaluar. *Op. cit.*

⁵⁷ Documentos do I Congresso da Fafeg *apud* Lima. *Op. cit.*

afastados de seus empregos. Em outubro de 1964 se realizava o I Congresso da entidade da Fafeg.

Em 1967, Negrão de Lima publica o Decreto 'N' 870, de 15/06/1967, que põe as associações de moradores sob controle do Estado. O Decreto N 870 pode ser entendido como uma maneira de Negrão de Lima ter influência efetiva nas favelas, marca de sua política na primeira metade de seu mandato, e também como uma forma de exercer vigilância política num lugar que sempre foi visto como foco de subversão. Vale lembrar que eram delicadas as relações entre Negrão de Lima, eleito com o voto oposicionista e o governo federal, que sistematicamente vinha intervindo na Guanabara nas questões de 'segurança'.

O decreto determinava a unicidade de representação em cada favela, ponto positivo na opinião da Fafeg, mas também que todas as atividades, estatuto, eleições, balanço financeiro, deveriam ser submetidas à apreciação dos Serviços Sociais Regionais da secretaria de Serviço Social. As associações também deveriam solicitar ao serviço regional a autorização para reparos nos barracos e impedir a construção de novos. Caso algum dos pontos acima não fosse cumprido pela diretoria da associação, o Serviço Regional poderia intervir diretamente nela, nomeando uma junta governativa.

Também no ano de 1967, a Fafeg elege uma diretoria com uma postura mais 'combativa', que tinham o entendimento de que os problemas vividos pelos favelados teriam de ser resolvidos através da luta política. Esta diretoria era presidida por Vicente Mariano, que havia militado na CTF, e dela faziam parte também diversos militantes da AP (Ação Popular), organização de esquerda a qual muitos de seus militantes posteriormente iriam para luta armada; do PCB; outras organizações ligadas a Igreja; e lideranças ligadas a políticos tradicionais.

No II Congresso da Fafeg, que se realizou em novembro de 1968, vai prevalecendo a linha oposicionista à Ditadura Militar e a compreensão de que a Fafeg era uma organização da classe operária. Em todo processo, desde a preparação do congresso até o relatório final, vai se revelando a linha oposicionista e de participação na 'grande política', com ênfase no favelado como um operário e a compreensão de que somente a luta política irá melhorar sua situação. Muitos dos participantes da Fafeg nesta época haviam participado de sindicatos, como dos Metalúrgicos por exemplo, e

tinham passado a se dedicar mais ao movimento comunitário pela intensa repressão que se abateu no movimento sindical após o Golpe de 1964⁵⁸.

Já na convocatória do congresso, é enfatizado que existe um processo de disputa do espaço da cidade, sendo a remoção consequência desta disputa: “*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** [grifo no original] 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?*”⁵⁹.

No relatório final do congresso, a compreensão do favelado como um operário e da importância da luta política são igualmente enfatizados, ressaltando a participação: “*...das comunidades operárias mais expressivas não só em termos de suas populações, como também pelo seu passado de lutas.*” Em outra parte do relatório, são feitos os agradecimentos ao Sindicato dos Rodoviários, cuja sede ocorreu a plenária final, por terem entendido “*...que só existe uma única classe, e esta é a classe operária, não importando aonde, no momento, estejam morando seus membros.*”⁶⁰.

No congresso são discutidos vários temas, como a política de remoções; a defesa da urbanização e da posse dos terrenos; e o controle das associações de moradores por parte do Estado na forma do Decreto N 870.

As remoções são veementemente criticadas, defendendo a urbanização das favelas. Na resolução sobre a política de remoções, a Fafeg decide a “*Rejeição de qualquer remoção, condenação do desperdício humano e financeiro resultante dos problemas da remoção.*”⁶¹ O congresso defende que seja feita a urbanização da favela enquanto responsabilidade do governo, descartando as políticas prevalecentes até então de ‘auto-ajuda’, entendendo que isto era uma forma de discriminação contra os favelados, não os considerando com os mesmos direitos dos demais moradores dos bairros.

A maior polêmica do congresso foi quanto à propriedade do solo, com o congresso aprovando a posse definitiva por parte dos favelados das áreas ocupadas,

⁵⁸ Lima. *Op. cit.* e Nunes. *Op. cit.*

⁵⁹ Relatório final do II Congresso da Fafeg *apud* Lima. *Op. cit.*

⁶⁰ *Idem ibid.*

⁶¹ Relatório final do II Congresso da Fafeg *apud* Leeds & Leeds, 1978).

baseando-se em algumas premissas: nas favelas havia grande concentração de trabalhadores que contribuíam com a maior parte da mão-de-obra do Estado; ali o favelado teria construído seu patrimônio e fixado sua moradia; a terra precisava ser legalizada para entrada de serviços públicos e a integração social, econômica e política de toda população urbana; assegurar o direito à moradia previsto na Constituição. A polêmica se deve à uma tese mais conservadora, apresentada por favelados que defendiam o levantamento jurídico de cada terreno, a desapropriação deste e o financiamento do BNH aos favelados para compra do terreno por cada morador.

Quanto ao controle das associações de moradores, o congresso defendia a autonomia destas, repudiando o Decreto N 870 e também o divisionismo nas favelas feitos pela Comissão Estadual de Energia (criada no governo Lacerda para dirigir as comissões de luz locais que, por lei, deviam ser separadas das associações). O congresso aprovou resolução defendendo o reconhecimento das associações pelo governo como o único órgão responsável da favela pelas demais atribuições que fossem referentes à ela.

O II Congresso da Fafeg se diferencia do I Congresso em 1964 também pela ausência de autoridades. No congresso de 1964, isto havia sido buscado pelos organizadores até como forma de dar legitimidade a entidade. A Fafeg, para as lideranças que organizaram o primeiro congresso, deveria se tornar uma intermediária entre as favelas e o Estado, encaminhando suas reivindicações à este. Esta questão já não se apresentava em 1968. Pois, como vimos, na visão dos participantes do segundo congresso, ainda que se pusesse a negociação com o Estado como uma das atribuições da Fafeg, esta era encarada como parte da luta política, e não o papel principal da Fafeg. Na visão dos participantes do segundo congresso da Fafeg, a função principal desta, pelo próprio caráter de ênfase na luta política que defendiam, era a organização das favelas.

Esta organização era entendida inclusive como parte da organização dos operários, ressaltando constantemente que a Fafeg era uma organização classista. Na convocatória ao congresso, é explicado porque não foram convidadas autoridades: “*As pessoas que vivem em palácios não podem raciocinar como as pessoas que vivem em barracos.*”⁶². Na visão das lideranças, a Fafeg se uniria às outras organizações da sociedade nesta luta política. Estas lideranças contam que nesta época, a Fafeg fazia reuniões com estudantes, sindicatos, entre outros movimentos. Os relatos são variados

⁶² Documentos do II Congresso da Fafeg *apud* Lima. *Op. cit.*

quanto ao número de favelas que a Fafeg organizava, indo de 70 até 100 as associações filiadas à Fafeg⁶³. Seja qual for o número, a Fafeg conseguiu de fato, atingir certa expressão e causar impacto, daí inclusive a pouca duração do período mais combativo da Fafeg, que não seria tolerado no Brasil dos ‘anos de chumbo’.

Logo após o II Congresso, a Fafeg teria de encaminhar suas deliberações na prática, quando da remoção da Ilha das Dragas. Uma das lideranças da Fafeg na época, conta que as assistentes sociais foram para a favela fazer uma reunião com os moradores para convencê-los a aceitarem a remoção para Cidade de Deus, utilizando fotos do conjunto e falando das vantagens de deixar a favela para irem morar num lugar urbanizado. O presidente da associação local e a Fafeg atacaram as políticas de remoção e fizeram pesadas críticas ao programa, e a comunidade decidiu não aceitar a remoção. No dia marcado, a favela foi cercada, o presidente da associação foi preso e na seqüência, a diretoria da Fafeg também, só tendo sido solta após a interferência da ala progressista da Igreja. Logo após o episódio da Ilha das Dragas houve a remoção da Praia do Pinto, quando a associação e a Fafeg não tomaram nenhuma ação oficial, já tendo sido avisadas de que não seriam toleradas manifestações. A resistência dispersa que houve, como vimos, culminou no incêndio da favela. Após estes dois episódios, não houve mais casos de resistência às remoções.

Em parte, isso explica o comportamento da associação de moradores da Catacumba diante da remoção desta favela em 1970. As lideranças à frente da associação passaram da antiga posição de resistência à remoção, que contava até com um plano já pronto de urbanização do local, para serem cooptadas pela Secretaria de Serviços Sociais, passando a auxiliar na remoção. O presidente passou a sede da associação para a Secretaria, e a associação virou uma espécie de comitê desta, sendo a diretoria contratada pela Secretaria, passando até a usar uniformes.

A Fafeg embora mantivesse praticamente a mesma diretoria, teve de atuar dentro dos limites da ‘legalidade’ imposta naquela época, abandonando o caráter classista e de mobilização que prevaleceu no II Congresso em 1968. Vale dizer que neste íterim, em novembro de 1969, um novo decreto do governo estadual, o Decreto E 3330, reafirmava o controle das associações de moradores por parte do Estado, reforçando o que havia sido determinado no Decreto N 870. O novo decreto dava maior ênfase no poder de intervenção da Secretaria de Serviços Sociais em designar comissões interventoras,

⁶³ Lima (*Op. cit.*) apresenta o número de 70, já Anthony Leeds em Leeds & Leeds (*Op. cit.*) fala em 100.

método que foi usado com certa freqüência até o final da ditadura. Em novembro ainda, complementando o Decreto E 3330, houve a Portaria E n.º 12, que determinava que para uma associação funcionar, ela precisaria ser reconhecida pela Secretaria de Serviços Sociais, que lhe expediria um certificado concedendo a entidade o direito de representar a comunidade⁶⁴.

Sinal dos novos tempos, em 1970, a Fafeg realizou o I Encontro de Desenvolvimento, contando com a presença de técnicos da Fundação Leão XIII. O sentido do encontro foi a ‘capacitação’ de lideranças comunitárias para atuarem na associação de moradores. Percebe-se a mudança da atuação da Fafeg neste encontro, quando ao se referir aos decretos do governo que punham as associações de moradores sob controle, buscava-se analisá-los de maneira positiva, como o caso do Decreto N 870 reconhecer a representatividade das associações de moradores. No relatório do encontro, reconhecia-se, em caso de impossibilidade de urbanização, ser necessária a remoção de algumas favelas, devendo então a associação de moradores “*ser o intérprete dos problemas físicos daquela área, de busca, com as populações, de soluções humanas de remoção, de programas de preparação para a mudança.*”⁶⁵.

Nas entrevistas feitas por Lima em seu trabalho⁶⁶, as lideranças da época falam que não houve cooptação, e sim a necessidade de ‘se adequarem’ a nova realidade, como meio de continuarem a desenvolver algum trabalho nas favelas, já que havia se desencadeado uma forte repressão sobre este movimento, tendo várias lideranças sido perseguidas pelos órgãos de repressão, como o Dops. Aliás, uma das táticas usadas nas disputas internas das associações era a ameaça de denúncia do adversário ao Dops, que caso fosse efetivada, traria sérios problemas ao acusado.

Em 1972, a Fafeg realiza seu III Congresso, já sem a repercussão e o ânimo do anterior. Ainda que a bandeira contra a remoção continuasse, parece ter sido mais uma forma de ‘marcar posição’ do que uma campanha que a Fafeg implementaria na prática, pelos fatores que vimos acima. As discussões foram centradas na solicitação ao Estado, já a época do chaguismo⁶⁷, pela instalação de serviços nas favelas, como postos médico.

⁶⁴ Eli Diniz. *Voto e máquina política* ...

⁶⁵ *Apud* Lima. *Op. cit.*

⁶⁶ Lima. *Op. cit.*

⁶⁷ Chagas Freitas foi governador da Guanabara no período de 1970 a 1975 e posteriormente do Estado do Rio de Janeiro de 1979 a 1983. A mutilação do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) após o AI-5,

As discussões também se voltam para uma redefinição das relações das associações com os decretos do Estado relacionados ao papel destas e com as comissões de luz, visto que através destes decretos, várias associações estavam sob intervenção, sendo dirigidas por juntas governavas indicadas pela Secretaria de Serviços Sociais⁶⁸.

O sentido da associação de moradores.

Antes de irmos para o próximo capítulo, concluiremos algumas hipóteses sobre o por que das associações de moradores de favelas terem desempenhado um papel crucial para a construção social histórica da identidade do favelado.

tendo este perdido várias de suas lideranças foi um dos fatores que permitiu o ascenso do chaguismo na política carioca e, posteriormente, fluminense. Sendo Chagas Freitas caracterizado como o MDB ‘adesista’ em contraste com o grupo dos chamados ‘autênticos’, os adesistas são do partido da oposição (consentida) mas que atuam sem hostilizar o governo. Tanto que, mesmo sendo do MDB, foi indicado por Médici para governador da Guanabara em 1970 e do Rio de Janeiro em 1978. Segundo Diniz (*Voto e máquina política...*), a atividade política da facção chaguista do MDB se baseava na ‘política de bairro’ ou ‘comunitária’, isso era válido para qualquer parlamentar (fosse vereador, deputado federal, ou a partir de 1975 com a fusão entre a Guanabara e o Estado do Rio de Janeiro, deputado estadual). Esta política comunitária se define pelo clientelismo, relação baseada na lealdade e reciprocidade entre o eleitor e o político. Ao invés da demanda apresentada pelo eleitor (ou eleitores, quando se tratar de uma determinada localidade) ser considerada uma relação entre cidadão e poder público, que seria universalista e impessoal, a demanda atendida é vista como uma relação pessoal entre o eleitor e o político, este ao atender uma reivindicação está prestando um favor (que pode ser à comunidade, como uma obra, ou individual, como uma vaga numa escola) ao qual em troca os eleitores dão seu voto. As limitações no legislativo para discussão de ‘grandes temas’, visto a centralização e repressão impostas pelo regime, também serviam para limitar a atuação parlamentar a conquistas de benefícios localizados, sendo importante para o político ter um curral eleitoral. Assim, vemos que o clientelismo foi a prática usada para que máquina chaguista se perpetuasse no poder e preenchesse a maioria dos cargos disputados na década de 1970, na câmara de vereadores do Rio (agora capital do Estado), e mesmo quando em 1975 Faria Lima é eleito governador, o chaguismo mantém maioria na assembléia legislativa e nas vagas disputadas na Câmara Federal. Nas favelas, esta ‘política comunitária’ consistia no político conseguir pequenas melhorias e obras num lugar marcado pela carência em serviços públicos e infra-estrutura. A assim chamada ‘política da bica d’água’ era particularmente importante para as favelas, pois cada pequena melhoria significava um reconhecimento ‘oficial’ da favela, e, na visão dos favelados, afastava a possibilidade de serem removidos. Para maiores informações sobre o chaguismo ver Burgos (*Op. cit.*); Diniz (*Voto e máquina política...*) e Grynszpan & Pandolfi (*Op. cit.*).

⁶⁸ Nunes. *Op. cit.*

A primeira delas é a de que, através de suas várias lutas, os favelados se constituíram como um movimento organizado, com voz e objetivos próprios, a despeito deste movimento ter sido, na maioria das vezes, incentivado por agentes externos, como o PCB (Partido Comunista *do Brasil*, e após 1958, *Brasileiro*), a Igreja, ou mesmo os órgãos de Estado. O fato de haver tais ações de organização dos favelados, principalmente no caso da Igreja e do Estado não quis dizer necessariamente que estes movimentos tenham se restringido aos objetivos iniciais de seus planejadores. Cabe dizer, no entanto, que o simples fato de Estado e Igreja reconhecerem a existência do ‘problema favela’, portanto, passível de solução, acabou por trazer uma nova questão para os demais agentes sociais, incluindo aí os favelados. Pois foi a partir da forma de como solucionar este ‘problema’ que estes demais agentes atuaram, cada qual defendendo seus interesses. O que não quer dizer que esta atuação foi homogênea por parte de cada um destes agentes sociais.

A segunda é que através das associações de moradores tomou visibilidade a reivindicação das favelas pelo direito de existirem, e ter esse direito reconhecido pela sociedade e pelo Estado. A opção de se instalar numa área de certa forma desprezada, vista inicialmente como provisória por parte das autoridades e até mesmo por alguns favelados que pretendiam ficar na favela até se estabelecerem numa moradia mais adequada aos padrões de habitação, havia se revelado permanente, e até mesmo a única possível frente as disparidades entre o custo de vida e o poder aquisitivo das classes mais pobres. Assim, anos de auto-investimento, por parte dos favelados, foram feitos em suas moradias e mesmo em suas comunidades. Além disso, outros motivos eram apresentados pelos favelados na defesa deste direito: a favela se localizava próximo ao emprego; nela os favelados constituíram toda uma rede de solidariedade; entre outros.

Por último, as associações de moradores foram fundamentais na luta para conquistar na sociedade (e nos órgãos de Estado) o reconhecimento do direito da favela a existir. Tanto que um dos primeiros, senão o maior desafio das associações de moradores foi a batalha para inverter o valor da palavra favelado, ou seja, passá-lo de um termo pejorativo, como a sociedade o considerava, em algo positivo, digno, com direito a existir na cidade. Foram elas o instrumento de conscientização dos favelados, que assim, dialeticamente, se constituíam como uma categoria enquanto se mobilizavam. As associações de moradores deram organicidade aos favelados conscientizando-os na luta pelos seus direitos (inclusive a terem direitos), organizando os para resistir a uma tentativa de expulsão, realizando mutirões nas favelas para

implantação de melhorias, ou reivindicando-as junto às agências do Estado. Foi através das associações de moradores que os favelados conseguiram construir e inserir alguns de seus projetos, bem como alguns de seus representantes ou ‘aliados’, na sociedade política, como as agências do Estado ou os órgãos do poder legislativo. As associações de moradores das favelas, à diferença das associações do asfalto, desempenharam um papel preponderante na construção e consolidação de suas comunidades, assumindo ainda a responsabilidade pela organização interna da favela. Por vários aspectos, elas se constituíram enquanto um *locus* fundamental de poder nas favelas que, ainda que não seja o único, é a associação que busca representar a totalidade da favela, incluindo aí as demais organizações locais.

Capítulo 3.

O MOVIMENTO COMUNITÁRIO A PARTIR DO FIM DA DITADURA: O ASSOCIATIVISMO DE RESISTÊNCIA.

O período do final da Ditadura, particularmente em fins da década de 1970, figura como o período de surgimento do “novo associativismo”. Ou ainda, para alguns, a retomada de um processo interrompido a partir do forte clima de repressão que se abateu sobre o país, principalmente a partir do Ato Institucional n.º 5, período também que coincide com o II Congresso da Fafeg, em 1968, quando muitas lideranças atribuíram um potencial transformador ao movimento de favelas. A estas lideranças, somaram-se vários agentes externos, como muitos ligados à Pastoral de Favelas, que também tinham o II congresso da Fafeg¹ como uma referência de modelo de movimento comunitário a ser resgatado após os anos de repressão e cooptação que vivia as associações.

A fala de Ernani da Maré, que chegou à Nova Holanda no início da década de 1980 e que posteriormente se tornaria uma liderança da AMANH, descrevendo o que encontrou na Nova Holanda, é representativa deste momento. Traçando um cenário do movimento comunitário, podemos identificar a crítica a um determinado tipo de associação de moradores, bem como o papel desempenhado pelos agentes externos, no seu caso, como agente da Igreja, e o 'controle' exercido pelo Estado no movimento comunitário: “*A associação de moradores era controlada pela Fundação Leão XIII, e seu administrador era Waldemar, homem altamente conservador, que cooptava as lideranças para impedir que a comunidade se organizasse. Começamos a discutir com aquela população de jovens a partir da Opção Preferencial pelos Pobres, adotada pela Igreja, e a produzir massa crítica sobre os problemas da Maré.*” Sobre o conjunto da Maré, Ernani afirma: “*Já havia*

¹ Um exemplo disto são os depoimentos do Padre Mario Prigol (em que seu nome, por razões da época, não aparece) nos livros de Nunes. *Op. cit.* e Carlos Nelson Ferreira dos Santos. Movimentos urbanos no Rio de Janeiro. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1981.

lideranças, associações de moradores, só que muito conservadoras, cooptadas pelo poder público e pela Fundação Leão XIII".²

Na dissertação de Eliana Sousa Silva³, que também nos interessa aqui pelo seu caráter 'auto-biográfico', pois discute experiências vividas pela autora, importante liderança do movimento comunitário do Rio de Janeiro é descrito o caráter deste associativismo a partir de suas experiências à frente da Associação de Moradores e Amigos da Nova Holanda: "*Prioriza-se a mobilização dos moradores e a pressão permanente dos órgãos públicos, através das ações coletivas de impacto, como passeatas, atos públicos (...) Palavras como participação, mobilização, dignidade e luta são emblemáticas do período (...) firma-se uma concepção de movimento combativo, crítico ao Estado e agressivo em relação às políticas clientelistas*".

No livro *Favela: Resistência pelo direito de viver*, a jornalista Guida Nunes traça um histórico das lutas dos favelados desde seus primórdios, tendo colhido depoimentos dos protagonistas destas lutas. Neste livro, ao abordar o período que estaremos agora lidando, ela o intitula, emblematicamente, "Reinício da luta".

Do mesmo modo, podemos perceber em estudos escritos neste período uma aposta no papel que movimentos sociais urbanos das favelas cariocas teriam a cumprir para transformações fundamentais na sociedade num quadro de redemocratização. Como podemos perceber nos textos de Vânia Bambirra: "*...é possível visualizar um grande avanço, uma enorme acumulação de forças por parte do movimento social das favelas, que é prenúncio de uma nova postura política, que jamais poderá ser enquadrada dentro de posturas demagógicas e que tende para o fortalecimento da consciência social*"⁴. A partir do caso de São Paulo, Lúcio Kowarick também faz este tipo de aposta otimista nos movimentos sociais em geral com o fim da Ditadura⁵.

² Depoimento de Ernani da Maré no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

³ Eliana Sousa Silva. *O movimento comunitário de Nova Holanda na busca do encontro entre o político e o pedagógico*; Dissertação de Mestrado em Educação. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 1995.

⁴ Ver Vânia Bambirra: "Favelas e Movimentos de Favelados no Estado do Rio de Janeiro". *Rev. Política e Administração*, v.1, n.2, jul./set. Fesp-RJ, Rio de Janeiro, 1985. pp. 239-254.

⁵ Lúcio Kowarick *A Espoliação Urbana...*

Abordaremos então a forma em que foi forjada, na visão de muitas lideranças e de outros agentes ligados a este, a idéia de um “novo associativismo”, que se apresentaram como partilhando desta concepção em oposição a um tipo de associativismo, na visão destas lideranças, atrelado ao Estado, às políticas clientelistas e que não buscava uma transformação efetiva da realidade do favelado.

A Pastoral de Favelas e a “reorganização” do movimento comunitário:

Passado o ímpeto remocionista por parte do Estado, no final de 1977, mais uma vez a remoção voltaria a assustar os favelados, desta vez no Vidigal. A favela, localizada na avenida Niemeyer e contando com uma vista privilegiada para o oceano Atlântico, recebeu a visita de alguns funcionários da Fundação Leão XIII, que avisaram da remoção. Os moradores procuraram os órgãos do Estado para saber exatamente o que se passava, no que souberam informalmente que havia um projeto de construção de prédios no local. Apesar do desânimo de alguns, os moradores se mobilizaram com o apoio da Pastoral de Favelas. Com a mobilização, os moradores conseguiram fazer com que o caso chegasse à imprensa, quando o secretário de obras do município afirmou que a remoção seria devido aos riscos de desabamento na favela. Como aproximavam-se as festas de fim de ano, os moradores conseguiram adiar a remoção. Soube-se também que os planos eram de transferir os favelados para o conjunto Antares, em Santa Cruz, a mais de 30 quilômetros de distância do local. Finalmente, no dia marcado para a remoção, com a Fundação Leão XIII tendo mobilizado o aparato da *Comlurb* e da polícia de choque, os advogados conseguiram uma liminar para impedir a remoção e depois uma medida cautelar a favor dos favelados. O despacho do juiz afirmava que os favelados já estavam no local há mais de 20 anos e que não havia risco iminente de desabamento. No fim, os favelados conseguiram permanecer no local⁶.

Esta luta no Vidigal é considerada o marco inicial da Pastoral de Favelas, entidade fundamental para o movimento comunitário das favelas cariocas no período que se inicia a

⁶ Nunes. *Op. cit.*

partir da Abertura Política no fim dos anos 1970⁷. Alguns padres e demais pessoas leigas já vinham promovendo reuniões com grupos de favelados no período anterior ao episódio do Vidigal, a exemplo do que ocorriam com diversos outros segmentos que voltavam a se organizar no fim da Ditadura a partir das Comunidades Eclesiais de Base.

Apesar de não ter tido muitas vitórias, o período correspondente ao II Congresso da *Fafeg* era lembrado por alguns padres e alguns favelados como um período de lutas e exemplo a ser seguido, pela organização e mobilização que as favelas tinham conseguido.

Desde 1976, o padre Ítalo Coelho vinha promovendo reuniões com antigas lideranças faveladas na Zona Sul do Rio, afastadas pela repressão sobre que se abateu sobre este movimento. Conforme o depoimento do padre Mario Prigol (desde 1973 até 2005 à frente da Igreja Nossa Senhora da Salette, no Catumbi), incentivador da Pastoral desde seu começo, as origens desta passa também pelas organizações operárias ligadas à Igreja, como a Ação Católica Operária (ACO), sendo a Pastoral uma consequência desta linha de ação desenvolvida por alguns setores da Igreja⁸.

Segundo padre Mario, grupos da Igreja que há tempos atuavam no movimento social, começaram a criar as equipes de base, embriões das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), no início do década de 1970, sendo isto a forma destes grupos ligados à Igreja realizarem uma 'militância' orgânica sem despertar a atenção da repressão, O que já havia atingido setores da Igreja, como o próprio padre Mario, preso em 1970: "*Já existiam grupos que refletiam a Bíblia e, na medida que você reflete, você percebe que certas coisas não podem ser aceitas pelo Evangelho. Por exemplo: você ser proibido de lutar pela melhoria na fábrica; lutar para ter água, esgoto na favela; lutar para você ter a luz. Então todas essas lutas eram populares. (...) E todas essas lutas populares eram valorizadas dentro da Ação Católica Operária.*"⁹ Também a agente da Pastoral, Ana Maria Noronha, explicou que a Pastoral era fruto de toda uma linha de atuação que a Igreja vinha desenvolvendo no

⁷ Na pesquisa desenvolvida por Eli Diniz com 103 associações de moradores de favelas do Rio de Janeiro entre 1980 e 1981, as reuniões com representantes da Igreja Católica (incluindo a Pastoral) figurava como a segunda principal atividade das associações, só superada pelos trabalhos comunitários (mutirões). ver Eli Diniz. *Favela: Associativismo e participação social...*

⁸Depoimento do Padre Mario Prigol à pesquisa em 20 e 22/04/2005.

⁹ Idem.

período anterior: “Antes de 64 já havia alguma organização, mas depois passou, porque ninguém podia trabalhar, fazer reuniões e tudo mais. Um grupo de padres e leigos resolveu que era tempo de abrir espaço, já que era mais fácil convidar os moradores das comunidades para que viessem discutir os seus problemas.”¹⁰

Vimos que a Pastoral não foi a primeira instituição da Igreja Católica voltada para as favelas do Rio de Janeiro. No entanto, sua forma de atuação e mesmo os princípios que guiaram a Pastoral a diferencia radicalmente das ações anteriores da Igreja nesta área, como a Fundação Leão XIII¹¹ e a Cruzada São Sebastião. A compreensão disto nos leva a uma rápida discussão sobre as mudanças ocorridas na Igreja Católica no Brasil e no mundo durante a década de 1970.

No Brasil, embora grande parte da alta hierarquia da Igreja tenha se posicionado a favor do Golpe de 64, no qual várias organizações católicas leigas participaram de sua articulação, o distanciamento entre a Igreja e o regime se daria gradativamente conforme foram ficando mais evidentes as constantes violações de direitos humanos por parte deste e

¹⁰ Depoimento (escrito) de Ana Maria Noronha sobre a Pastoral de Favelas. III Semana de Estudos Maria Augusta Albano. *Movimentos Populares no Brasil. Coleção Temas Sociais*, n. 193, CBCISS, Rio de Janeiro, 1985. pp.110-111

¹¹ No governo Carlos Lacerda, através do Decreto 1041 de 07/06/1962 do governo estadual, a Fundação Leão XIII se tornou um órgão estatal, ainda que operado pela Igreja, visando o bem-estar social da população favelada, até a incorporação da Fundação pela Cohab, Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara, meses depois, ficando a Fundação como um departamento de bem-estar social da Cohab. A Fundação Leão XIII foi revigorada no segundo semestre de 1964, ficando como o órgão responsável pelas favelas, implementando alguns projetos de urbanização de algumas delas, aparentemente como meio de anular os impactos negativos que as remoções vinham causando na imagem de Lacerda entre os favelados, e a construção da Vila Aliança, o primeiro dos conjuntos habitacionais que abrigariam os removidos. Contando com verbas da agência estadunidense USAID, no programa chamado Bemdoc (Brasil Estados Unidos – Movimento de Desenvolvimento e Organização de Comunidade) que originalmente seria um programa piloto de desenvolvimento comunitário em poucas favelas. Com a fusão dos Estados do Rio e da Guanabara e a extinção da Secretaria de Serviços Sociais, a Fundação Leão XIII além de ficar com todas as atribuições daquela secretaria, teve também sua área geográfica ampliada, que passou a ser todo o novo Estado, ao invés de só o município do Rio de Janeiro, como antes. Uma das principais atribuições da Fundação era acompanhar as atividades das associações de moradores e conselhos de moradores (existentes nos conjuntos habitacionais). (Brum *Op. cit.*; Lima *Op. cit.* e Diniz *Voto e máquina política...*).

os custos sociais do Milagre Econômico no início da década de 1970. Diversos documentos da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil com críticas ao regime e à situação do país vão deixando mais claro este distanciamento¹², demonstrando assim que os setores mais progressistas, mais enfáticos em suas críticas, foram ganhando mais espaço dentro da Igreja, indo ao encontro de muitos católicos leigos que cobravam desta uma postura mais incisiva e, em sua visão, mais de acordo com os princípios cristãos. Conta Padre Mario que: "*Nesses congressos, como também nas CEBs e depois na PO [Pastoral Operária], em todos esses movimentos, a gente tinha que partir da realidade operária, e da realidade popular. Se você não tem água no bairro, você vai ficar lá esperando o quê? (...) A gente conseguiu fazer com que a CNBB passasse a assumir uma posição firme.*"¹³ Isto abriu o caminho, junto a outros fatores, para o crescimento da Teologia da Libertação no Brasil, a partir principalmente da II Conferência Episcopal Latino-americana realizada em 1968 na cidade de Medellín, na Colômbia¹⁴, reforçada em 1978, na III Conferência Episcopal Latino-

¹² São os seguintes documentos: *Comunicação pastoral ao povo de Deus* (1976) e *Exigências de uma ordem política* (1977), que tiveram ampla repercussão no país, e também os documentos de episcopados regionais do Brasil: *Eu ouvi os clamores do meu povo*. Documento de Bispos e superiores religiosos do Nordeste (1973) e *Marginalização de um povo. Grito das Igrejas*. documento de bispos do Centro-oeste (1973) *apud* João Batista Libânio. "Panorama da teologia da América Latina nos últimos anos" Revista Eletrônica Latino-americana de Teologia n. 229 (servicioskoinomia.net/relat).

¹³ Depoimento do Padre Mario Prigol à pesquisa em 20 e 22/04/2005.

¹⁴ A Teologia da Libertação, corrente da Igreja Católica surgiu no início da década de 1960, inspirada a partir do Concílio Vaticano II, realizado em 1962, sob o impacto dos movimentos de libertação e de diversos movimentos 'culturais' que ganharam força no período como a da 'teoria da dependência', a pedagogia de Paulo Freire, entre outros. A Teologia da Libertação prega uma Igreja mais voltada à realidade social, pois considera que a construção do reino de Deus anunciada por Jesus se faz na terra, assim entendido como um reino de paz e solidariedade entre os homens, criticando então uma Igreja ritualística e descolada da realidade. Para a Teologia da Libertação, os pobres ocupam posição central na construção deste reino, por isso a ênfase na atuação e mobilização destes, pois ela "*considera o pobre como sujeito, protagonista da história, da transformação da sociedade e da Igreja. Com sua prática, sua fé, sua experiência de Deus, se faz sujeito mesmo da teologia. Neste caso, atribui-se muita importância aos movimentos populares, ao grito do povo, à reflexão orgânica das CEBs, junto dos quais o teólogo capta os temas, elabora-os, testa-os.*" (Libânio. *Op. cit.*) assim, as Comunidades Eclesiais de Base nada mais são de que a forma de levar a Igreja aos pobres e trazê-los para participar ativamente dela. "*Tratar-se ia de redescobrir os pobres que já estão na Igreja, aos milhares, dando-lhes então a palavra e o lugar privilegiado a que têm direito. Não é outra a função das*

americana em Puebla, no México, quando a Igreja faz a *Opção preferencial pelos pobres* como sua prática num continente marcado por profundas desigualdades. Tanto Libânio quanto Gómez de Souza fazem a ressalva que o predomínio de posições progressistas quanto à análise da realidade latino-americana (ou nacional) e pelas orientações a seguir se deve menos a uma posição majoritária de uma determinada tendência e mais ao peso das experiências concretas já existentes, como no caso das diversas ações de Pastoral desenvolvidas pela Igreja no Brasil¹⁵.

Vemos então que a Pastoral encarna este novo momento da Igreja, se diferenciando, como dissemos acima, das ações anteriores da Igreja nas favelas em aspectos fundamentais, fruto também da conjuntura da falta de direitos políticos e civis da época.

O documento da Arquidiocese do Rio de Janeiro *Moradia do pobre no Rio de Janeiro*¹⁶ é esclarecedor quanto os novos princípios que guiam a ação da Pastoral. Na avaliação das ações anteriores da Igreja neste campo, há breves menções sobre os êxitos obtidos por cada instituição, não deixando de reconhecer, no caso da Cruzada São Sebastião, em que pese os vários aspectos positivos, que esta “*tem ainda alguma coisa do paternalismo das ações anteriores*”. Da mesma forma, em documento produzido na XIX Assembléia Geral da CNBB, que destaca a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e as ações da Igreja nesta área, a Fundação Leão XIII é apenas citada, sem ter sido feito nenhum balanço, negativo ou positivo, sobre sua atuação¹⁷.

É importante para a compreensão da ação e princípios da Pastoral de Favelas, deixar mais claro qual era o entendimento da questão do solo urbano e da posse da terra que prevalecia na Igreja nesta época. No documento produzido a partir da assembléia da CNBB

comunidades de base”. In : Luiz Alberto Gómez de Souza "Puebla e as práticas populares na América Latina" Encontros com a Civilização Brasileira. v. 9. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1979. pp. 79-93.

¹⁵ Gómez de Souza. *Op. cit.*

¹⁶ "Moradia do pobre no Rio de Janeiro". Cadernos de Pastoral n.1 Arquidiocese do Rio de Janeiro-Secretariado de Pastoral, Rio de Janeiro, 1979.

¹⁷ *Propriedade e Uso do Solo Urbano – Situações, experiências e desafios pastorais* Documento da XIX Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Itaiaci-SP, 1981.

em 1982¹⁸, é criticada a especulação imobiliária, a concentração de renda e a “*a falta de instrumentos jurídicos claros para coibir a especulação imobiliária devido a interesses poderosos.*” O documento aponta ainda que, sendo a população de baixa renda relegada ao seu próprio destino e como a moradia é “uma necessidade”, os pobres buscam suas próprias saídas com criatividade, luta, esforço e união. A partir de diversos documentos da Igreja (encíclicas como a *Popolorum Progresio*, por exemplo) a cidade deve ser entendida como espaço da solidariedade cristã, da vida em comunidade. O direito de propriedade então, deve estar subordinado ao bem comum, sendo o direito à moradia um direito universal e “requisito da vida verdadeiramente humana”. Assim, este documento aponta que “*Consciente, cada vez mais, da capacidade do povo em resolver seus próprios problemas, a Igreja incentiva-o a resolver e participar de todas as decisões que lhe dizem respeito, apoiando as diversas formas de organização e mobilização populares, tais como os movimentos de defesa dos favelados.*”.

Uma matéria publicada na revista *Veja*, relata esta efervescência política vivida dentro da Igreja. A matéria mostra casos da atuação da Igreja em disputas de terra urbana e rural, entrevistas com agentes e com membros da hierarquia da Igreja favoráveis ou contra esta atuação. Neste trecho, podemos ter alguma noção sobre como este processo era vivenciado como uma espécie de extrapolação das atribuições da Igreja, que de modo geral é o tom da matéria: “*Agentes de Pastoral - essas palavras começam a emergir com frequência cada vez maior nas atividades da Igreja católica no país e, quando emergem, quase sempre se pode ter uma certeza, não é de reza que se está tratando.*”¹⁹.

Focando a atenção na Arquidiocese do Rio de Janeiro, na época encabeçada pelo Cardeal Dom Eugênio Sales, grande entusiasta da ação pastoral, no documento *Moradia do pobre...* a atividade da Pastoral é considerada como “*de apoio e defesa dos moradores das habitações pobres.*”, voltada para a “*solução dos problemas de fixação do Homem à terra, através do problema da atuação relacionada com os direitos de propriedade, posse e*

¹⁸ *Solo Urbano e Ação Pastoral*. Documento da 20ª Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Itaici-SP, 1982

¹⁹ “*Evangelho político*”. Revista *Veja*, 24/09,1980.

habitação das camadas de menor renda.”²⁰. Padre Mario diz que houve resistências dentro da Igreja ao tipo de atuação que a Pastoral se propunha: "Tinham certas associações religiosas que combatiam até a gente. Mas, eu fiz ver a todos os padres e vigário que, enquanto a Igreja ficava só nas paróquias... enquanto os padres ficavam só nas sedes paroquiais, que havia todo um trabalho de outras lideranças que não eram cristãs. Então, dentro disso, a gente conseguiu que o cardeal aprovasse todo o projeto da Pastoral de Favelas. E esse projeto exatamente procurava valorizar o máximo a ação de pessoas de cada comunidade. (...) Em 1976, o cardeal Dom Eugênio assumiu e nomeou o Padre Ítalo como assessor, e mais ainda, havia toda uma liderança de favelados leigos. Então, nós estávamos, como paróquias, assumindo a luta das favelas.”²¹

Outra mudança de orientação que podemos ver nos documentos da Igreja deste período é que, além da ênfase na posse da terra por parte dos favelados, a urbanização das favelas é considerada um dever do Estado, o que difere das ações anteriores que atribuíam principalmente ao favelado a responsabilidade pelas melhorias nas casas e favelas, sendo que eram ainda admitidas as remoções, em maior ou menor grau. Sendo o Estado ainda o responsável em encaminhar as políticas de desapropriação ou compra das áreas em que as favelas estão localizadas. Cabe ressaltar que em todos os três documentos a política de remoções é criticada: *“O grandioso projeto de extinção das favelas vai se demonstrando*

²⁰ Também são reveladoras as análises sobre a favela que constam neste documento (*Moradia do pobre...*), que demonstram esta nova visão da Igreja sobre a questão (radicalmente diferente dos princípios que guiaram suas ações anteriores e também das diversas ações do Estado até então) como podemos apreender das deliberações de um seminário promovido pela Arquidiocese (*Problema Habitacional da População de Baixa Renda do Rio de Janeiro*) realizado no Sumaré em 1979. Desse encontro saíram as seguintes considerações: *que as favelas são uma realidade ditada pela lei do possível e não mito ou ficção; que a maioria da população favelada é constituída de trabalhadores e seus dependentes, trabalhadores esses contribuintes de impostos e taxas, como quaisquer outros cidadãos brasileiros; que a conotação de ‘marginal’, atribuída ao morador de favela não procede, uma vez que favelado e favela são parte integrante do sistema econômico, social e político da cidade e do país; que existem, entre os moradores das favelas, redes de relacionamento e vizinhança, com alto nível de interação, que possibilitam trabalhos em conjunto, viabilizando soluções para alguns de seus problemas; que as favelas diferem entre si, devendo portanto, cada uma delas ser considerada na sua especificidade.*

²¹ Depoimento do Padre Mario Prigol à pesquisa em 20 e 22/04/2005..

ineficiente para resolver o problema da moradia das famílias de baixa renda.”²² ou ainda: “*a política de remoção não atingiu seus objetivos*”²³. A Igreja passa a só admitir a remoção onde não for viável a urbanização, e mesmo assim, a favela deveria ser transferida para uma área próxima, devendo ainda ser seus moradores partícipes de todo o processo, com cada família optando pela solução que melhor lhe coubesse.

Além das transformações ocorridas na Igreja, o período de surgimento da Pastoral se caracteriza também por certa indefinição nas políticas do Estado, em seus diversos níveis, para as favelas, em que este emitia sinalizações contraditórias.

A gestão Chagas Freitas no governo estadual (e de sua corrente política na prefeitura, já que o prefeito na época era indicado pelo governador), se por um lado se pautara por obras pontuais nas favelas até então, foi a que criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, durante a gestão de Israel Klabin na Prefeitura do Rio, para ser o órgão municipal de políticas para as favelas²⁴, iniciando um ambicioso programa de urbanização na Rocinha²⁵.

Do mesmo modo, o governo federal, que poucos anos antes era o responsável pelo programa de remoção de favelas, iniciou, através da *Light*, o Programa de Iluminação de Favelas, bem como lançou o Programa de Erradicação da Sub-habitação (*Promorar*), conhecido como Projeto Rio, que erradicaria as palafitas da Maré e urbanizaria as favelas da área.

Mas se as remoções, ainda que tenham deixado de ser uma ação sistemática de governo, permaneceram como uma ameaça esporádica, como no caso do Vidigal, promovida por órgãos do governo estadual e da prefeitura. Ou ainda, como o temor de

²² *Propriedade e Uso do Solo Urbano...*

²³ *Solo Urbano e Ação Pastoral...*

²⁴ A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social foi criada em 1979 (Decretos 2290 e 2291 de 20/09/1979) seguindo a recomendação do Unicef de criar instituições voltadas especificamente para o combate à pobreza nos municípios. Adiante, neste capítulo, trataremos de maneira mais aprofundada do papel da SMDS nas favelas cariocas e particularmente para o seu movimento comunitário.

²⁵ A primeira ação da SMDS foi um programa-piloto de urbanização da Rocinha, com ênfase no saneamento básico. Ver: *Proposta para ação nas favelas cariocas*. SMDS / Unicef. Rio de Janeiro, 1980. Fonte: Biblioteca do Instituto Pereira Passos (a partir daqui: BIPP).

vários moradores da área da Maré quanto ao que consistiria exatamente o Projeto Rio e a erradicação das palafitas.

De qualquer forma, havia uma ‘nova’ postura, ainda que não homogênea, dos órgãos de Estado quanto à política para as favelas, acenando, naquele momento, à urbanização destas.

Esta nova postura do Estado, em conjunto com o momento de efervescência política próprio da Abertura democrática, este mesmo estimulado pela ação da Igreja, fez com que este período (1976-1980) seja o período em que tenham sido criadas o maior número de associações de moradores até então, superando inclusive a época de José Arthur Rios à frente do Serfha.²⁶ Junto à isso, a vitória no Vidigal também serviu como estímulo à participação de outras associações nos fóruns da Pastoral de Favelas, que tendo começado sua ação na Zona Sul, logo ampliou esta para a Zona Norte e Leopoldina.

A questão da posse da terra se mostrava a maior preocupação da população favelada, ainda sob o impacto do período remocionista que rondava estas comunidades como um fantasma. Por isso em 1978, a Pastoral, baseada no episódio da Vidigal, onde a assistência jurídica²⁷ foi fundamental para o desfecho favorável aos favelados, criou o Serviço de Assistência Jurídica, conduzido por advogados ligados à Igreja, como Sobral Pinto, Bento Rubião, Eliana Athayde, entre outros, como forma de auxiliar as comunidades na luta pela posse da terra.

O Serviço de Assistência Jurídica era entendido como fundamental numa época em que uma das principais lutas da sociedade, incluindo a Igreja, como vimos acima, pautava-se pela volta ao *Estado de Direito*. Acrescentando ainda que, para a Igreja, a forma de atingir seus objetivos se caracterizava pela busca do entendimento e da solidariedade²⁸ como princípios cristãos, daí a busca tanto de conversações com as autoridades

²⁶ Diniz. *Favela: associativismo e participação social...*

²⁷ Cabe registrar que nos documentos da Pastoral são usados indiscriminadamente tanto os termos Assistência Jurídica quanto Assistência Judiciária.

²⁸ “Serviço Jurídico – sempre prestado na mesma perspectiva de respeito à verdade, justiça, amor, liberdade, visando ajudar ‘a transformar o homem em agente de sua própria libertação’ (Puebla).” Ata do Encontro de Advogados / Secretariado da Pastoral, 1979. Fonte: Arquivo da Pastoral de Favelas (a partir de agora APF).

governamentais²⁹ como a utilização, de maneira mais ampla possível, de instrumentos legais para resolução dos problemas das comunidades. O que não descartava a mobilização e organização dos favelados, por parte da Pastoral, através de suas associações de moradores³⁰, pois *“à medida que as organizações se fortalecem, surge o poder de reivindicação comum, a garantia da permanência, do uso, da posse e propriedade do solo.”*³¹.

Este deve ser entendido também como o sentido (além de toda a parte prática) do Serviço de Assistência Jurídica da Pastoral de Favelas. Num encontro realizado no segundo semestre de 1979, que reuniu os advogados ligados à Pastoral e de membros da Arquidiocese, um dos entendimentos é de que *“O povo não inicia sua luta de esperança, senão através de ações concretas em função dos interesses mais imediatos de suas necessidades primeiras. Só através destas ações, o homem absorve e entende a força de sua união, a luta pela justiça, a busca de um mundo novo. Só assim ele começa a sentir motivação para o seu caminhar.”*³² Ainda no mesmo documento, a mobilização das comunidades através de suas organizações fica mais clara: *“Foi unânime a constatação da necessidade de uma atuação viva das comunidades e, sempre que possível, através de seus órgãos representativos.”*³³.

²⁹ Como no episódio do seminário “Problema Habitacional da População de Baixa Renda do Rio de Janeiro”, que reuniu além dos advogados da pastoral, autoridades eclesásticas e lideranças faveladas, as autoridades dos órgãos governamentais ligados à questão habitacional, representantes de construtoras e técnicos. Ver *Moradia do pobre...*

³⁰ Ainda no encontro do Sumaré citado acima, a Arquidiocese propôs: *“que as associações de moradores, enquanto efetivamente legítimas expressões das comunidades, assim como a Federação das Associações, tenham garantidos seus direitos de organização, na medida em que realmente representem suas comunidades.”* (o grifo é meu) Este trecho, como é visto também em outros documentos, indica a disposição da Pastoral de que as associações se tornassem órgãos legítimos de representação das favelas, o que não ocorria quando estavam sob a tutela do Estado. Neste caso, os moradores deviam ser organizados pela Pastoral para retomar sua associações.

³¹ *Propriedade e Uso do Solo Urbano...*

³² *Ata do Encontro de Advogados*. Secretariado da Pastoral, 1979. Fonte: APF

³³ Id. *ibid*

O Serviço de Assistência Jurídica pode ser entendido como o núcleo “orgânico” da Pastoral em seus primeiros anos. Este funcionava de duas formas: através do serviço de *Pronto-Socorro* e do serviço *preventivo*³⁴. O Pronto-Socorro se pautava pela ajuda emergencial, “reagente”, em questões de ameaça de remoção por parte do Estado ou despejo por supostos (ou não) proprietários dos terrenos onde as favelas estavam, como nos casos da Rocinha, Vidigal, Morro dos Cabritos, Santa Marta, Lagartixa, Morro da Matriz, etc.³⁵. Para os agentes à frente da Pastoral (os ‘não-favelados’, como padres, advogados, jornalistas, aos quais chamaremos aqui de ‘apoiadores’) este tipo de serviço não excluía a mobilização da comunidade, mas ao contrário, “*serve para despertar nos destinatários da medida, e na comunidade em geral, a necessidade de se organizarem*”³⁶, considerando ainda que a entrada do advogado da Pastoral seria “*sempre feita através da associação de moradores ou qualquer organização similar*”³⁷. Até 1981, o Pronto-socorro já havia sustado 17 ações de despejo.³⁸

Já a atividade preventiva se pautava em: estudos sobre a questão habitacional, através de seminários (como os do Sumaré), encontros com vários segmentos da sociedade, desde os próprios favelados, intelectuais, estudantes, etc., e com diversos órgãos, governamentais ou não, que se relacionassem à questão³⁹; a mobilização das comunidades

³⁴ *Serviço de Assistência Jurídica – Pastoral Social*. Secretariado Arquidiocesano de Pastoral. 1980. Fonte: APF

³⁵ *Serviço de Assistência Judiciária*. Pastoral Social – Secretaria Executiva – maio/agosto de 1978. Fonte: APF

³⁶ Id. *ibid.*

³⁷ *Ata do Encontro de Advogados*. Secretariado da Pastoral, 1979. Fonte: APF

³⁸ *Propriedade e Uso do Solo Urbano...*

³⁹ Entre as ações ‘preventivas’ do Serviço de Assistência Jurídica, fruto destes encontros com diversos setores, está o surgimento do projeto de *Usucapião Urbano*, que era, para a Pastoral, uma das maneiras das favelas conseguirem, por vias legais e com auxílio das autoridades, a posse da terra. Este projeto foi uma das principais bandeiras da Pastoral de Favelas enquanto a questão da posse da terra foi o grande fator mobilizador, o que deixaria de ocorrer posteriormente, conforme trataremos adiante. De qualquer forma, na Constituição de 1988 foi aprovada a redução do prazo para aquisição de propriedade por usucapião de 20 para 5 anos, como defendia a Pastoral. Ver *Propriedade e Uso do Solo Urbano...* e *Pastoral de Favelas*. Documento de 1989. Fonte: APF.

se dava através da participação em assembleias da pastoral, reuniões com as associações de moradores e, conforme o decidido no Encontro de Advogados em 1979, que para o serviço ser implantado, era necessário “*formar comissões jurídicas da própria comunidade, se possível com assistência de advogado, senão só com os próprios moradores*”⁴⁰ nas favelas sob o raio de ação da Pastoral. Podemos ver que a montagem destas comissões jurídicas era, para os advogados do Serviço de Assistência Jurídica da Pastoral, a melhor forma de atingir os objetivos de despertar e organizar as comunidades para lutarem pelos seus direitos, ou seja, “*Despertar e incentivar a conscientização comunitária é o ‘algo mais’ inserido no trabalho das Comissões Jurídicas*”⁴¹. Estas comissões eram compostas pelos favelados e funcionariam como embriões de organizações comunitárias. Entre suas atribuições, estavam: o levantamento de como estava a questão da posse da terra em cada favela, a assessoria às associações de moradores ou a criação destas onde não houvesse, e a disputa onde estas estivessem sob a influência do chaguismo, como podemos ver em documento da Pastoral quando se refere ao caso do Cantagalo: “*após muitas idas e vindas, realizadas as eleições e empossada a nova diretoria, agora representativa dos interesses da comunidade (...) na área dominava um grupo que se constituiu em diretoria perpétua, a partir de uma junta governativa designada pela F. Leão XIII há dez anos.*”⁴² (o grifo é meu). Assim como no Cantagalo, em outras favelas (como Catumbi, Rocinha, etc.), foram organizadas chapas de oposição, que exigiam das juntas governativas que estas fizessem uma prestação de contas e convocassem a eleição para uma nova diretoria⁴³. Em três anos, a Pastoral havia organizado comissões jurídicas em 33 favelas (ou conjuntos habitacionais), entre elas, estavam grandes e/ou tradicionais favelas cariocas, tais como: Chapéu Mangueira, Cantagalo, Vidigal, Formiga, São Carlos, Salgueiro, Catumbi, Mangueira, Vila Cruzeiro, Acari, Alemão, Liberdade (hoje Turano), entre outras⁴⁴. Sempre no intuito de

⁴⁰ *Ata do Encontro de Advogados*. Secretariado da Pastoral, 1979. Fonte: APF.

⁴¹ *Relatório do 2º Encontro de Advogados e Comissões Jurídicas das Comunidades de Base*. Secretariado da Pastoral, 1980. APF

⁴² *Relatório da Secretaria Executiva do Serviço de Assistência Judiciária - agosto/setembro de 1979*. APF

⁴³ Ver diversos documentos no APF e também Nunes (*Op. cit.*).

⁴⁴ *Propriedade e Uso do Solo Urbano...*

mobilizar o maior número de pessoas possível, estas comissões eram eleitas em assembleias realizadas nas favelas⁴⁵.

Um dos trabalhos realizado no ano de 1980 pelas comissões jurídicas, agentes e pelas associações de moradores (onde havia) em cerca de 100 comunidades no Rio de Janeiro, foi o levantamento detalhado de cada favela quanto ao número de moradores, à posse da terra, à oferta de serviços públicos, o nível de organização comunitária, entre outros aspectos⁴⁶. De 1981 até 1986, a Pastoral contaria com o apoio financeiro da Fundação Ford. A verba foi usada para seu serviço jurídico, capacitação de lideranças, para custear os agentes pastorais, para sua estrutura administrativa e para o jornal *Favelão*, que também serviu para articular as várias iniciativas locais de imprensa popular feitas pelos favelados, que tinham no *Favelão* espaço para publicar notícias de suas comunidades⁴⁷. O fim deste financiamento acabou por dificultar o trabalho da Pastoral.

Quanto aos agentes da Pastoral, segundo Ana Maria Noronha, estes eram lideranças das próprias favelas, sendo ela a única “de fora”: “*Ao todo são dez os líderes que trabalham conosco, dois de cada vicariato*”⁴⁸, *que levam e trazem as coisas importantes de cada comunidade, visitando, animando as reuniões e assembleias, incentivando a comunidade, e contribuindo, assim, para uma tomada de consciência.*”⁴⁹.

Além da intenção de apoiar a organização comunitária, o que podemos apreender dos documentos da Pastoral⁵⁰ é a constante ressalva quanto à possibilidade de atuação das organizações comunitárias conquanto estas de fato estejam em consonância com os objetivos da Pastoral, o que significava, entre outras coisas, que as associações deveriam ter autonomia em relação ao Estado, e especificamente naquela conjuntura, estarem afastadas

⁴⁵ *Relatório do 2º Encontro de Advogados e Comissões Jurídicas das Comunidades de Base*. Secretariado da Pastoral, 1980. APF

⁴⁶ As fichas preenchidas deste levantamento estão no Arquivo da Pastoral de Favelas, consistindo em interessante fonte para análise da realidade das favelas cariocas no início da década de 1980.

⁴⁷ *Proposta ocumento de renovação do financiamento à Fundação Ford*. 1986. Fonte: APF.

⁴⁸ A Pastoral dividia sua atuação através dos vicariatos, que eram: Sul, Norte, Leopoldina, Suburbano e Oeste.

⁴⁹ Depoimento (escrito) de Ana Maria Noronha sobre a Pastoral de Favelas...

⁵⁰ Como os da nota 30 e 33, por exemplo.

da influência do chaguismo, que mantinha o controle de várias associações de moradores. Padre Mario⁵¹ conta que o objetivo da Pastoral era: "*Fortalecer esses grupos que se organizavam, as lideranças de favelas. (...) e, na medida do possível quando houvesse eleição, eles se lançavam candidatos. (...) Então, as lideranças, aos poucos foram recuperando as associações evitando viver naquele domínio do Estado (de que tem que ter o documento de bons antecedentes, etc...(...)) A Pastoral de Favelas não quis criar problemas com o governo. (...) Sempre lutava para que a associação voltasse a ser ativa e assumisse a liderança na favela. Então a luta na Pastoral de Favelas era fazer com que cada associação voltasse a lutar abertamente pelos direitos dos moradores. Então, neste sentido a Pastoral de Favelas nunca foi contra a luta da associação, pelo contrário. Fortalecia mais, mas que fosse realmente livre.(...) Que realmente buscasse discutir os problemas e formasse a liderança da associação de acordo com as lideranças mais autênticas de cada favela.*"

Assim, numa assembléia da Pastoral do Vicariato Norte⁵², vemos que as queixas mais comuns dos participantes eram quanto à oferta de serviços públicos em suas favelas, particularmente quanto à água, sob responsabilidade da Cedae (Companhia Estadual de Água e Esgotos do Rio de Janeiro). À esta queixa acrescentaram que "*alguns presidentes estão ligados à políticos, prejudicando assim toda a comunidade*". Após o debate de como encaminhar esta questão (indo a CEDAE reclamar e fazer um abaixo-assinado), mais adiante, na ata, está escrito: "*Sabemos que qualquer reivindicação que quisermos (sic) fazer tem que haver antes de tudo a união (...) se o povo não pressionar as autoridades e fazer (sic) uma conscientização de sua comunidade, será difícil resolver os problemas.*" (o grifo é meu). Na assembléia seguinte, a questão seria novamente tratada de forma ainda mais clara: "*Conversou-se sobre problemas das favelas, vindo primeiramente o problema da 'politicagem', pois em algumas comunidades entraram 'políticos', que estão*

⁵¹Depoimento do Padre Mario Prigol à pesquisa em 20 e 22/04/2005..

⁵² Ata da 36ª Assembléia da Pastoral de Favelas. Secretariado de Pastoral – Pastoral de Favelas – Vicariato Norte. 25/06/1981. Fonte: APF.

atrapalhando a vida da comunidade.”⁵³ No entanto, é feito adiante, na ata, a ressalva de que “o trabalho da associação é um trabalho político e ninguém deve ter medo disso.”

Quando das discussões sobre as formas legais de garantir a posse da terra por parte dos favelados, o documento da CNBB⁵⁴ faz dura crítica aos políticos, atribuindo a estes a razão das dificuldades de modificar as leis que regem esta matéria, pois “a classe política (...) entende com clareza que, a partir do momento no qual a ‘situação de favor’ não mais existir, cessará imediatamente seu poder de barganha. É por isso que ela bloqueia qualquer tentativa possivelmente eficaz de solução do problema.”

Podemos comprovar, através de seus depoimentos, o papel que a Igreja, fosse através da Pastoral de Favelas, fosse através das paróquias locais, desempenhou para que muitas lideranças despertassem para luta comunitária. Como vemos na Rocinha, através do depoimento de Chica da Rocinha, a mobilização da comunidade era incentivada pelo padre: “O padre Cristiano mobilizou muita gente; convidava para as reuniões, onde discutíamos os problemas da comunidade. Primeiro, eram as obras da capela; depois os problemas de luz, saúde, saneamento e educação. Tínhamos um grupo que se reunia todas as segundas-feiras à tarde, para discutir a questão da saúde...”⁵⁵

Parte do papel que a Pastoral cumpriu na reorganização do movimento comunitário das favelas cariocas se deve ao fato dos demais canais de mobilização popular, como os partidos de esquerda e sindicatos, estarem prescritos ou sob severas restrições ao seu funcionamento. Motivo pelo qual a Pastoral de Favelas, sob o ‘guarda-chuva’ acolhedor da Igreja Católica, serviu como meio desta militância de esquerda ter uma atuação orgânica, ou voltar a tê-la, como foi o caso de muitas das antigas lideranças comunitárias. Do mesmo modo, isto explica o apoio que a Pastoral recebeu de diversos segmentos, que coadunavam com as bandeiras que a Igreja Católica no Brasil vinha empunhando, como vimos acima. Para Itamar Silva: “A Pastoral de Favelas era um espaço muito forte de articulação

⁵³ Ata da 37ª Assembléia da Pastoral de Favelas. Secretariado de Pastoral – Pastoral de Favelas – Vicariato Norte. Sem constar a data, ocorrida entre 25/06 (a anterior) e 31/08 (data marcada para a posterior) de 1981. Fonte: APF.

⁵⁴ *Propriedade e Uso do Solo Urbano...*

⁵⁵ Depoimento de Francisca Honorata (Chica da Rocinha) no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynspan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

política. Naquele período, era claramente o único espaço de articulação que existia. Como só havia dois partidos, a Arena e o MDB, a Pastoral abrigava todas as tendências. Depois, quando se abriu o leque, a gente foi identificando quem era MR-8 [Movimento Revolucionário Oito de Outubro], quem era Convergência Socialista, quem era isso, quem era aquilo. Foi possível mapear. Mas antes, a Pastoral era um espaço em que todos estavam metidos como ativistas.”⁵⁶.

Todos estes elementos que discutimos acima: a importância que a Pastoral (e a Igreja) atribuía a mobilização popular; as críticas a um determinado tipo de político cuja atuação, baseada no clientelismo, atrelava e ‘imobilizava’ as organizações populares, impedindo-as de cumprirem seu papel como instrumento de libertação das camadas pobres da sociedade; a significativa participação de militantes de esquerda, direta, como no caso das lideranças comunitárias, ou indireta, como no caso de pessoas oriundas de outros segmentos da sociedade que apoiavam a Pastoral; acabaram levando a que um dos temas a ser frequentemente discutido nas reuniões da Pastoral fosse o papel da FAFERJ (novo nome da *Fafeg* após a fusão) e seu esvaziamento, criticando seu atrelamento à máquina chaguista e à Fundação Leão XIII. Na visão destas lideranças, a FAFERJ há muito não atendia aos interesses dos favelados, pois havia sido cooptada pelo Estado, chegando até a colaborar em algumas remoções durante a década de 1970. Iniciava-se assim uma disputa que iria pautar o movimento comunitário das favelas cariocas no começo da década de 1980, apresentado como uma disputa de diferentes concepções de movimento.

A FAFERJ (Federação de Associações das Favelas do Estado do Rio de Janeiro), o Estado e a disputa de concepções no movimento comunitário:

Além da nova orientação governamental de urbanização das favelas, no clima de distensão do regime, o voto voltou a ser um importante instrumento para os favelados. E os políticos, terminado o bi-partidarismo vigente até então, teriam de guiar suas estratégias

⁵⁶ Depoimento de Itamar Silva no livro *A favela fala: depoimentos ao Cpdoc*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

para conquistar esta significativa fatia do eleitorado⁵⁷. A minuta de Exposição de Motivos anexa ao ofício do Banco Nacional de Habitação, órgão do governo voltado para questão habitacional, assinado pelo seu presidente, José Lopes de Oliveira, para ser apreciada pelo ministro do Interior Mario Andreazza, e em seguida ser enviada ao presidente da República, General Figueiredo, dispensa maiores comentários sobre esta nova conjuntura. O ofício trata sobre o projeto de lei de redução do prazo para aplicação de usucapião do solo urbano. No balanço da atuação do BNH no exercício de 1981, podemos ver trechos destacando o órgão ter sido “acionado, sob empenho de natureza política, no sentido de adquirir inúmeras áreas faveladas, com o fito de se aliviar tensões sociais.” Num trecho mais à frente temos: “A proximidade do processo eleitoral recomenda que o governo se antecipe em formular soluções, que ponham cobro às invasões de terrenos urbanos, mantendo incólume o preceito constitucional do direito à propriedade, antecipando-se, ao mesmo tempo, em atender as reclamações das camadas mais carentes da população.”⁵⁸

É nesta conjuntura que se dá o debate do papel da entidade geral das associações de moradores das favelas cariocas, a FAFERJ. Este debate significava, para muitas lideranças faveladas e para apoiadores da Pastoral, um natural passo à frente à ação desta, consoante com seus propósitos⁵⁹. A principal crítica era quanto ao atrelamento da entidade ao

⁵⁷ Marcelo B. Burgos. *Op. cit.*; Victor Valla *Op.cit.*

⁵⁸ OF. GP. n.º 884/81 *Ofício do presidente do Banco Nacional de Habitação ao Ministério do Interior*. Rio de Janeiro, 15 de setembro de 1981. OF. GP. n.º 884/81 (cópia) Fonte: APF

⁵⁹ Cabe dizer que a participação ativa da Pastoral neste processo não teve a ‘paternidade’ reconhecida por esta imediatamente, no caso, logo após o processo de eleição da FAFERJ, sendo polêmica inclusive na bibliografia. Enquanto Nunes (*Op. cit.*) afirma, de forma até insistente, que a Pastoral se manteve neutra na disputa, Santos (*Op. cit.*) enfatiza o seu papel na organização da oposição. Apenas ao longo dos anos este papel foi sendo assumido gradualmente, como podemos perceber nas atas de fóruns da Pastoral, onde aos poucos esta participação vai sendo reivindicada. Na *Proposta de renovação do financiamento à Fundação Ford* (ver nota 47) uma das justificativas apresentadas para a continuidade do financiamento é que a Pastoral “Participou, efetivamente, para a valorização e mudança de direção da FAFERJ, para que esta estivesse, de fato, a serviço da defesa dos direitos dos favelados”. Em 2004, o coordenador da Pastoral de Favelas, o cônego Luiz Antônio Pereira Lopes torna isso mais evidente quando perguntado numa entrevista sobre os principais acontecimento da Pastoral, ele responde, entre outras coisas “a retomada da FAFERJ, nos anos 70, com uma diretoria cristã.” Vale dizer que a entrevista foi ao próprio jornal (relançado) da Pastoral. Favelão n.1 de março/maio de 2004. Na nossa pesquisa feita no Arquivo da Pastoral de Favelas, vemos que é grande o

chaguismo. Padre Mario conta que na ação da Pastoral "*Houve todo um trabalho, já que o governo do estado queria utilizar as lideranças das favelas... Mais ainda, dividir sempre todo o trabalho das favelas em diversas facções, então a gente fazia com que todas as lideranças lutassem pela mesma causa.*"⁶⁰.

Segundo Vânia Bambirra, a corrente chaguista "*logrou cooptar uma quantidade bastante significativa de líderes locais através de concessões e favores pessoais*"⁶¹. Eli Diniz, num estudo cujo tema é o chaguismo no Rio de Janeiro⁶², atribui a Fundação Leão XIII o papel-chave no funcionamento da máquina chaguista para as favelas, através das associações de moradores e de sua entidade máxima, a FAFERJ. A Fundação era alvo constante das queixas das lideranças faveladas nos fóruns da Pastoral, particularmente quanto ao controle que esta exercia nas associações, e nas favelas como um todo. Desde 1975, quando a Secretaria de Serviços Sociais foi extinta, a Fundação ficou com todas as suas atribuições, tendo a Fundação, por lei⁶³, o poder de designar comissões eleitorais e intervir quando julgasse necessário, ficando também encarregada de reconhecer ou não a associação de moradores, cadastrando-a e legitimando sua representatividade junto aos órgãos públicos. Como qualquer ação, fosse do governo federal ou estadual, passaria pela Fundação Leão XIII, que participava como órgão de apoio, fornecendo informações, o não

número de documentos relativos às eleições da FAFERJ, tanto os referentes ao processo da divisão, quanto no IV Congresso e a eleição da sua diretoria em 1985, sendo raríssimos os documentos oriundos do período posterior à isto.

⁶⁰Depoimento do Padre Mario Prigol à pesquisa em 20 e 22/04/2005..

⁶¹ Vânia Bambirra. *Op. cit.*

⁶² Eli Diniz. *Voto e máquina política...*

⁶³ Na Portaria "E" - SSS - nº 12 de 13/11/1969 que estabelecia normas para a Fundação Leão XIII com base no Decreto "E" 3330 / 1969, podemos ver que entre as atribuições da Fundação Leão XIII está o controle dos estatutos, das eleições, das verbas e do funcionamento da associação, entre outras. Em que pesem as exaustivas exigências burocráticas que a portaria traz, o lado político desta portaria vem à tona em diversas ocasiões. Por exemplo, quando exige que a associação apresente como documento necessário para seu reconhecimento junto à Secretaria de Serviços Sociais "*Parecer do CGSR [Serviço Social Regional] local sobre a associação e o cumprimento do Decreto E 3330/69, no que diz respeito à **aceitação do assessoramento***" (art. 17, al. f); quando da duplicidade de associações, seria reconhecida a associação a partir, entre outras coisas, do "*exercício **normal** de suas funções*" (art. 21, al. e). (Os grifos são meus)

reconhecimento de uma diretoria dificultaria muito o funcionamento da associação, de maneira que o órgão exercia um amplo e efetivo controle das associações de moradores, e por conseqüência, das favelas⁶⁴.

A partir das reuniões da Pastoral, algumas lideranças de associações de moradores, como as do Morro da Coroa, Guararapes, Vidigal, tendo à frente Irineu Guimarães, do Jacarezinho, montaram, durante o primeiro semestre de 1979, a oposição à diretoria da FAFERJ⁶⁵. Em março de 1979, a oposição formada a partir das reuniões da Pastoral convocou uma assembléia, elegendo uma junta governativa que convocou uma nova eleição para a diretoria da FAFERJ em abril de 1979, quando Irineu Guimarães foi eleito presidente da entidade⁶⁶. A antiga diretoria, presidida por Francisco Vicente de Souza, cujo mandato havia expirado em junho de 1978, convocou outra assembléia em março de 1980, elegendo outra junta governativa e convocando nova assembléia para junho de 1980, que elegeu outra diretoria, esta presidida por Jonas Rodrigues⁶⁷, à qual chamaremos daqui em diante de FAFERJ 1⁶⁸. Tal processo gerou uma duplicidade da diretoria da FAFERJ, ambas tendo favelas de peso como parte de suas bases, situação que se arrastaria até 1982.

Esta disputa também passava pelos grupos políticos do Estado, principalmente entre as correntes do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) que na época congregava um amplo espectro de forças políticas, indo da esquerda (como os comunistas e o MR-8, aos

⁶⁴ Vale lembrar que este controle se dava também por outros mecanismos. Assim, no Estatuto da FAFERJ aprovado em assembléia geral realizada em 08/05/1975, temos no artigo 22 / inciso 5, o seguinte texto tratando sobre os delegados a serem nomeados pela diretoria da FAFERJ em cada favela: “*Os delegados municipais serão residentes em favelas e deles será exigido a apresentação de atestados de antecedentes criminais e políticos.*”

⁶⁵ Eli Diniz. *Favela: associativismo ...*; Lima *Op. cit.*; Nunes *Op. cit.* e ainda os Processos n^{os} 104.317, 104.587 e 106. 784. Irineu Guimarães versus Francisco Vicente de Souza e outros. *Ação ordinária e medidas cautelares* 19/11/1981. Juiz Mauro Fonseca Pinto Nogueira. Comarca da Capital, Primeira Vara Cível. Poder Judiciário. Estado do Rio de Janeiro. (cópia). Fonte: APF.

⁶⁶ *Ata das eleições da Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro de 08/04/1979* Fonte: APF

⁶⁷ *Processos n^{os} 104.317, 104.587 e 106. 784. Irineu Guimarães versus Francisco Vicente de Souza e outros...*

⁶⁸ Recurso usado também por Eli Diniz em seus trabalhos.

liberais. Vários debates ocorreram na Assembléia e na Câmara do Rio entre parlamentares do MDB sobre a atuação da Fundação Leão XIII no processo e na intervenção que esta vinha fazendo nas favelas⁶⁹. O governo, tomando por base o Decreto E 3330/69 (que prevê a unicidade das representações locais) reconhecia a FAFERJ 1 como a oficial, ‘trunfo’ que também era utilizado por sua diretoria, como podemos ver em ofício da FAFERJ 1 às associações de moradores, em que é informado os últimos acontecimentos referentes ao processo litigioso envolvendo as duas FAFERJs: “*Somente a FAFERJ legítima, por nós presidida, está autorizada e reconhecida pela Fundação Leão XIII, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e pelos outros órgãos de governo, para representar as comunidades faveladas do Estado do Rio de Janeiro...*”⁷⁰

Não à toa, o advogado da FAFERJ 1, Walter Guimarães, seria ele mesmo advogado da Fundação Leão XIII (enquanto o da FAFERJ presidida por Irineu Guimarães, à qual chamaremos de FAFERJ 2, era o advogado Bento Rubião). Da mesma forma, o jornal O Dia, então pertencente ao governador Chagas Freitas, dava ampla cobertura a FAFERJ presidida por Jonas Rodrigues sem fazer referências à cisão, salvo quando este era o assunto da reportagem, no caso, noticiando alguma providência que estava sendo tomada por Jonas Rodrigues ou o advogado Walter Guimarães à respeito da “diretoria paralela”. O termo, utilizado pelos dois, era a única forma em que a FAFERJ 2 era citada nas matérias.⁷¹

Assim, uma das bandeiras levantadas durante um encontro da Pastoral no Centro de Estudos do Sumaré (pertencente à Arquidiocese) em 1981, foi “*A urgente necessidade de uma reformulação da ação da Fundação Leão XIII, para que se abstenha da tutela das associações de moradores e suas comunidades.*”⁷² Em outra ocasião, num seminário promovido pelo IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) em 1982, num texto preparatório da explanação de Gilda Vieira, jornalista que assessorou a Pastoral e as associações de moradores à ela vinculadas, contendo a participação da advogada Eliana Athayde, coordenadora do Serviço de Assistência Jurídica da Pastoral, cuja uma das

⁶⁹ Eli Diniz. *Voto e máquina política...*

⁷⁰ *Ofício da FAFERJ às Associações de Moradores*, 11/11/1981. Fonte: APF

⁷¹ Por exemplo: “*Recorre à Justiça o presidente da FAFERJ*” (O Dia, 07/11/1981)

⁷² Cadernos de Pastoral n.3. Arquidiocese do Rio de Janeiro – Secretariado de Pastoral, Rio de Janeiro, 1981.

principais lutas que este serviço se deparava era quanto à questão legal das associações, a advogada defendia que “o cadastramento na Fundação Leão XIII não é condição de existência, mas questão de mero interesse de cada comunidade herdado que foi da extinta Secretaria de Serviços Sociais, a qual estabeleceu como *conditio sine qua non*, para o recebimento de recursos externos a serem aplicados nas áreas carentes da cidade.” (grifo no original)⁷³. Neste texto, a advogada cita ainda o caso da Associação de Moradores da Vila Catiry, que teria omitido em seus estatutos a necessidade de cadastro na Fundação, tendo que rever esta decisão posteriormente para poder contar com obras na comunidade. Ainda na parte de Gilda Vieira, esta é ainda mais enfática na crítica ao atrelamento de muitas associações de moradores de favelas: “...algumas são dirigidas por elementos ‘pelegos’, usadas por outros elementos oriundos do setor dominante para fins políticos.”⁷⁴

O Projeto Rio e as associações de moradores na Maré.

Pela importância tanto na nova orientação do Estado na política para as favelas quanto pelos seus impactos no movimento comunitário, o Projeto Rio e a mobilização que envolveu as associações de moradores é um processo que nos fornece indícios de como se deu a articulação entre algumas lideranças comunitárias, inclusive da FAFERJ, e autoridades, no caso, as do governo federal, nesta época. O projeto consistia na intervenção da margem da Baía de Guanabara do Caju até o município de Duque de Caxias, fazendo a recuperação ecológica e paisagística da região e o ordenamento dos espaços de moradia das populações de baixa renda. Em 1979, o governo federal anunciou a intenção de urbanizar a área entre o Caju e Ramos. No entanto, algumas matérias em jornais anunciavam planos do governo federal de duplicar a avenida Brasil, que envolveria planos de remoção de algumas favelas da área da Maré. Os temores por parte dos moradores eram agravados por sair na imprensa com certa frequência, durante o primeiro semestre de 1979, matérias dando ênfase

⁷³ Gilda Vieira. *Aspecto Jurídico e a contribuição de agentes externos (a Igreja em particular)*. Versão preliminar de trabalho (mimeog.) apresentado no simpósio *Associação de Moradores e Cidades: O futuro imediato*. Realizado no IBAM, Rio de Janeiro, 1982. Fonte: APF

⁷⁴ *Id. ibid.* Achamos válido o registro desta opinião por se tratar de uma relevante apoiadora da Pastoral pela sua tarefa de assessoria de comunicação.

à pobreza da Maré, e da intenção do governo em urbanizar a área, no caso com a remoção das favelas da Maré.⁷⁵ As informações sobre os planos do Estado era de que este manteria apenas as casas que fossem de alvenaria, urbanizando estes locais e aterrando as áreas das palafitas, cujos moradores seriam transferidos para outros conjuntos, transformando estas áreas em parques. As palafitas da área da Maré se concentravam principalmente na Baixa do Sapateiro e no Parque Maré. Pelo levantamento feito pelo Projeto Rio, um terço dos habitantes das comunidades da Maré viviam nelas. Deve se considerar que havia certa desconfiança por parte dos moradores a qualquer plano que envolvesse a transferência das pessoas de suas casas, ainda mais uma transferência que envolvia um grande número de pessoas. A remoção gerou temor não só nos moradores das palafitas, mas aos demais moradores da Maré⁷⁶. O que seria o projeto, enfim, não estava claro para a maioria dos moradores, considerando ainda a desconfiança destes construída por causa das seguidas políticas remocionistas do Estado.

Como forma de organizar a resistência à remoção, as associações de moradores se reuniram e formaram a Codefam (Comissão de Defesa das Favelas da Maré) que tinha como presidente Manoelino Silva, o Manolo, presidente da Associação de Moradores do Parque Maré e também do conselho de Representantes da FAFERJ 1. A principal reivindicação da Codefam era a permanência de todos os moradores. Hector Poggiese, técnico que atuou no Projeto, afirma que *“A vida da Codefam foi efêmera, subsistindo só nominalmente, já que as lideranças das associações criaram formas próprias de se articularem com os agentes governamentais.”*⁷⁷ Sinais dos tempos, foram realizadas

⁷⁵ "Governo vai urbanizar favelas" (Jornal do Brasil – 23/05/1979). A matéria fala sobre a intenção do governo federal em urbanizar as favelas, mas já começa com um tom diferente da cabeça: *"Todas as favelas do Rio e de outras capitais que não apresentarem condições de urbanização serão erradicadas com a execução do plano habitacional para populações de baixa-renda, afirmou ontem o Ministro do Interior, Mario Andreazza."* A Maré consta como exemplo de favela que não possuiria tais condições, segundo o próprio ministro (ao qual se vinculavam o BNH e o Departamento Nacional de Obras Sociais, órgãos responsáveis pelo Projeto Rio).

⁷⁶ Lílian Fessler Vaz. História dos bairros da Maré: Espaço, tempo e vida cotidiana no Complexo da Maré. UFRJ, Rio de Janeiro, 1994.

⁷⁷ Hector Atílio Poggiese. "Urbanização e propriedade de terras nas favelas do Projeto Rio". Revista Brasileira de Planejamento, v. 8, n. 15/16, Porto Alegre, mai/1985. pp. 53-76.

reuniões com as associações e moradores das seis comunidades da Maré⁷⁸ onde, segundo Poggiese, participaram cerca de 5 mil moradores, cuja finalidade era colher opiniões e propostas sobre o projeto.⁷⁹

Finalmente, após diversas reuniões com órgãos do governo federal, a Maré recebeu a visita de Mario Andreazza, que garantiu que as reivindicações dos moradores da Maré seriam atendidas: nenhum morador seria transferido da área da Maré, todas as comunidades teriam instaladas escolas e postos médicos; e que seriam concedidos títulos de posse à todos os moradores da área⁸⁰.

Em junho de 1981 o jornal O Globo noticia: "*Favela da Maré vive a euforia do Projeto Rio*", sobre a ida de Figueiredo à Maré e a expectativa das associações de moradores quanto a entrega dos primeiros títulos de propriedade na favela do Timbáu, tendo sido ainda feitas algumas obras de urbanização. A matéria fala principalmente sobre a mudança da posição das lideranças das associações de moradores da Maré quanto ao Projeto Rio, tendo mudado de oposição para apoio ao projeto. Vale dizer, no entanto, que a mesma matéria não relata que a mudança partiu das intenções do projeto por parte das autoridades, que inicialmente seriam de remover as favelas da Maré.

Por fim, quando da entrega dos títulos de posse aos moradores do Timbau, com a presença do presidente Figueiredo⁸¹, a Codefam pendurou faixas apoiando “o maior evento do século”, no mesmo sentido, faixas de outras associações tornavam explícita a satisfação com o Projeto Rio, num último ato, Mario Andreazza pediu e assinou sua filiação à

⁷⁸ Na época a Maré era composta por Parque União, Rubem Vaz, Parque Maré, Nova Holanda, Baixa do Sapateiro e Morro do Timbau. Também participaram do projeto as comunidades de Ramos e Marcílio Dias, que anos depois viriam a compor a XXX Região Administrativa.

⁷⁹ Poggiese *Op. cit.*

⁸⁰ "Andreazza garante que não haverá remoções na Maré". (O Globo, 05/07/1980) na matéria temos: "O ministro do Interior, Mario Andreazza, assegurou ontem, ao inspecionar as obras do Projeto Rio, que nenhum morador das favelas da Maré será removido em função da execução do projeto. O ministro recebeu um ofício da Comissão de Defesa das Favelas da Área da Maré (Codefam) manifestando apreensão diante da possibilidade de remoção." O Jornal do Brasil ("*Urbanização da Maré não removerá ninguém*"_JB, 05/07/1980) também noticiou a visita do ministro à Maré. Neste último, eram noticiadas as reações das associações de moradores quanto à possibilidade de remoções.

⁸¹ "Moradores do Timbáu recebem seus títulos de propriedade" (O Dia, 11/06/1981)

Codefam. Vemos, pelo jornal União da Maré, surgido nesta época, nas suas edições de maio de 1980 a agosto de 1981 (n^{os} 2 a 8) relatava aos moradores o maior número possível de informes sobre o projeto e a posição das lideranças de acordo com os acontecimentos. As matérias, que no início eram pautadas pela desconfiança quanto às intenções das autoridades, passaram a dar instruções quanto aos procedimentos das associações e moradores para encaminharem as obras, e anunciam as conquistas obtidas com o Projeto.⁸²

A postura da FAFERJ 1 frente ao Projeto Rio era noticiada no jornal O Dia, de 11/06/1981: *“Para agradecer os órgãos federais, estaduais e municipais empenhados e envolvidos com a urbanização da Favela da Maré (sic!), estiveram ontem, em nossa redação diretores da Federação das Associações de Favelas do estado do Rio de Janeiro_adiante, a matéria relata que estes diretores, entre eles Jonas Rodrigues e Manolo juntos com o advogado da FAFERJ, Walter Guimarães, expuseram a ata de uma reunião da entidade realizada em julho de 1980_ onde o secretário geral da entidade pedia à mesa a aprovação de um voto de confiança à iniciativa, num momento em que ninguém queria acreditar nos bons propósitos do projeto”*⁸³. A matéria termina com Jonas Rodrigues declarando seu agradecimento às autoridades dos diversos órgãos, como o DNOS, a Fundação Leão XIII, Cehab, secretarias municipais, entre outros.

Tal relação também fica evidente num ofício enviado em 13/11/1981 às associações de moradores, onde o presidente da FAFERJ, Jonas Rodrigues e da Codefam, Manolo, convidam para *“missa de ação de graças, mandada celebrar pela Federação das Associações de Favelas do Rio de Janeiro e Comissão de Defesa das Favelas da Área da Maré (...) pelo pronto restabelecimento da saúde do excelentíssimo Senhor Presidente da República, João Batista Figueiredo”*.⁸⁴ Tal documento é emblemático quanto à postura criticada por muitas lideranças do movimento comunitário identificadas com o "novo associativismo", voltaremos à isto mais à frente.

⁸² *Apud Poggiese (Op. cit.)*

⁸³ *“Federação de Favelas agradece.”* (O Dia, 11/06/1981)

⁸⁴ *Ofício da FAFERJ à Associação de Moradores da Floresta da Barra da Tijuca, 13/11/1981.* Fonte: APF.

Uma nova(s) postura(s) do Estado frente às favelas.

Difícilmente podemos falar numa ausência anterior do Estado nas favelas, como vimos nos casos da Operação Mutirão da época de Lacerda, entre outros exemplos. No entanto, as mudanças de infra-estrutura e oferta de serviços públicos notadas nas favelas nas décadas de 1980 e 1990 a partir de maiores investimentos por parte do Estado (em seus diversos níveis) atestam uma mudança significativa de sua postura, inclusive pela forma de atuação, que passou a ter como premissa o envolvimento das comunidades nos projetos, através de suas associações.

Esta mudança é notada na bibliografia referente ao tema; por lideranças comunitárias; pela imprensa; por depoimentos de moradores recolhidos por pesquisadores. No início dos anos 1980, de 364 favelas cadastradas pelo IplanRio, apenas 1% destas era atendido por rede oficial de esgotos e 6% dispunham parcialmente do serviço; 6% possuíam rede total de água e 13% rede parcial; em 92% delas não havia nenhuma drenagem das águas das chuvas, a não ser a própria drenagem natural do terreno. A coleta de lixo só era considerada satisfatória em 17% das comunidades⁸⁵.

Em 1979 é criada, como dissemos acima, a SMDS. Desde sua origem um órgão vital para a nova postura do Estado, no caso a nível municipal, para as favelas. A criação da SMDS representava uma significativa mudança na ação do Estado nas favelas, bem como com o movimento de favelados, como poderemos ver num longo período, através de toda década de 1980. A criação da SMDS se dá a partir de orientação da Unicef (órgão das Nações Unidas) surgida a partir de conferências internacionais, em promover ações de combate à pobreza criando organismos com esfera de atuação local, privilegiando o desenvolvimento das comunidades através da atuação do poder público com a participação comunitária, enfatizando, nos seus primeiros momentos, as ações voltadas a saúde e a criança⁸⁶. Tal orientação encontrou eco por parte da prefeitura do Rio de Janeiro, cujas atribuições ainda eram confusas nos anos que seguiram logo após a fusão da Guanabara

⁸⁵ Paulo Fernando Cavallieri. Favelas Cariocas: Mudanças na infra-estrutura. In: Flávio Ferreira (org.). *Quatro Estudos*. IplanRio, Rio de Janeiro, 1985.

⁸⁶ *Proposta para ação nas favelas cariocas*. SMDS / Unicef. Rio de Janeiro, 1980. Fonte: BIPP

com o Estado do Rio. Para Valla⁸⁷, A criação do órgão deve ser também entendida através da disputa política entre os diferentes governos níveis de governo, tendo sido criada então a SMDS como um modo de angariar fundos no exterior para as políticas de urbanização que o Prefeito Israel Klabin e seu secretário à frente da SMDS, Marcos Candau, queriam realizar nas favelas.

O papel da SMDS e a sinalização que sua criação representava não foram, a nosso ver, corretamente dimensionados. Marcelo Burgos⁸⁸, por exemplo, aponta que apenas no fim da década de 1980 e no início da de 1990 surgiram diretrizes do Estado que afastavam oficialmente a hipótese da remoção, reconhecendo a favela como parte da cidade. Porém, nos documentos da SMDS *Diretrizes para o estabelecimento de uma política de ação para as favelas do município do Rio de Janeiro*, de 1979 e *Proposta para ação nas favelas cariocas*, de 1980, estas diretrizes já estão colocadas. Lembrando ainda que isto se deu após a era das remoções, constituindo este órgão então como uma sinalização importante para os favelados quanto à nova postura que o governo Israel Klabin teria em relação às favelas, um reconhecimento oficial e explícito destas como parte da cidade, como podemos ver através do primeiro documento produzido por esta secretaria: “A política da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro para as favelas existentes em sua jurisdição tem como meta, sempre que possível, a manutenção do homem no local onde habita.”⁸⁹ O segundo documento deixa isso de forma ainda mais explícita: “A tomada de posição política do Governo municipal, nunca antes explicitada de forma tão inequívoca, é no sentido de **reconhecer oficialmente o fenômeno**, incluindo as favelas entre as áreas que deverão receber sua atenção prioritária. A remoção somente se processará nos casos em que a própria segurança do morador assim a exija. Para dar substância à decisão é criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.” (grifo no original).⁹⁰ Uma premissa contida nestes documentos é que qualquer programa de urbanização deve considerar a

⁸⁷ Victor Vincent Valla. *Op. cit.*

⁸⁸ Marcelo Burgos. *Dos Parques-proletários...*

⁸⁹ *Diretrizes para o estabelecimento de uma política de ação para as favelas do município do Rio de Janeiro*. SMDS. Rio de Janeiro, 1979. Fonte: Biblioteca da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro

⁹⁰ Id. *ibid.*

transferência da posse da terra aos favelados, devendo o Estado tomar iniciativas neste sentido, o que, como vimos anteriormente, ia ao encontro do que defendia o movimento de favelados e a Pastoral de Favelas. Uma das tarefas que a SMDS propugnava era a realização de um levantamento fundiário das favelas cariocas, ponto de partida para regularização da posse da terra.

Ainda neste documento o emaranhado institucional dos diversos órgãos municipais e estaduais que lidam com temas referentes à favela é apontado também como um dos motivos da criação da SMDS, reconhecendo ainda, as dificuldades que este mesmo ‘emaranhado’ causa para uma atuação mais autônoma por parte do poder municipal: “A criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, além de se constituir numa indicação da opção política do município em favor dos interesses das classes menos privilegiadas, procura responder também as necessidades de coordenação dos diversos agentes no campo do desenvolvimento comunitário. Dada, contudo, a posição dessa secretaria face às demais e a própria situação do município do no conjunto dos governos com jurisdição sobre a área urbana, imagina-se que a sua atuação possa melhor se efetuar através de um esforço de articulação e persuasão mais do que propriamente de coordenação.”⁹¹.

A opção do estado em trabalhar com uma política com rumo oposto ao que vinha sendo tomado até então esbarrava nas limitações de uma máquina burocrática que até então não ‘entrava’ na favela sem ser de forma punitiva ou repressiva, pois até então não via a favela como cidade. Estamos falando de coisas elementares, como a coleta de lixo ou uma rede de saneamento, onde os equipamentos do Estado não estavam adaptados para a atuação numa área, com características particulares que a diferem ‘do resto’ da cidade, embora grande parte dos moradores desta cidade morassem nelas. A SMDS, então, pode ser entendida também como uma espécie de ‘prefeitura dos pobres’, resposta possível naquela conjuntura, às demandas por uma atuação do Estado nas favelas, considerando ainda que esta era uma secretaria que não tinha uma função determinada à atender a cidade

⁹¹ Id. *ibid.*

como um todo (como as secretarias de Educação ou Transportes), mas sim de atender à uma parcela específica desta população⁹².

A ênfase no atendimento à criança, conjugada com a questão da saúde, um dos pilares na criação da SMDS, se traduziu também no apoio que esta secretaria deu às escolas comunitárias, surgidas a partir de mobilizações das próprias comunidades. A SMDS começou a repassar recursos às Escolas Comunitárias existentes em várias comunidades, para despesas com material e pessoal⁹³.

Neste documento, também se valoriza a relação com as organizações comunitárias, entendendo que a participação comunitária não deve se restringir à participação pontual em um projeto, dando a entender inclusive que deve se respeitar a autonomia destas, mesmo quando não coadunam com a força política que estiver no governo, mudança significativa em relação às outras épocas, ou mesmo a governos contemporâneos: “A ‘*politização*’ das favelas, se por um lado implica níveis crescentes de complexidade nas articulações comunidade/poder público, por outro lado, é um sintoma da vitalidade da base social e de suas chances de promover o seu auto-desenvolvimento.”⁹⁴.

A novidade que a SMDS, suas concepções e formas de atuação, representava nas políticas de Estado em relação às favelas acabou encontrando resistência em vários setores, desde a grande imprensa, que expressava em editoriais a discordância com as visões que o secretário Marcos Candau tinha sobre as favelas e a política a ser implementada, bem como por parte dos governos federal e estadual, particularmente quanto a este último, cuja forma de atuação da SMDS, se consolidada, esbarrava no esquema chaguista que funcionava através dos órgãos de governo e associações de moradores, na época voltados para eleição do sucessor de Chagas Freitas.⁹⁵ Em maio de 1980, Israel Klabin é demitido, sendo

⁹² A SMDS era estruturada em três vertentes, o Programa de Engenharia (Mutirão); o Programa de Creches Comunitárias e as assistentes sociais. Foi somente em 1993, já na gestão César Maia, que este modelo foi mudado.

⁹³ Pouco tempo depois, o projeto, originariamente surgido do movimento comunitário, viria a receber críticas das lideranças que questionavam o por quê a educação nas favelas estar a cargo de uma secretaria que não a de Educação. Trataremos deste ponto mais adiante, neste capítulo.

⁹⁴ Id. *ibid.*

⁹⁵ Victor Vincent Valla. *Op. cit.*

indicado ao seu lugar Júlio Coutinho. Marcos Candau, à frente da SMDS, se demitiria um mês depois. De modo que a Fundação Leão XIII, cuja estrutura estava bem consolidada, como vimos anteriormente, permaneceria ainda como o principal órgão de governo a atuar nas favelas cariocas. Embora mantivesse sua atuação, como no caso da montagem de escolas e creches comunitárias em muitas favelas, será somente em meados da década de 1980 que a SMDS voltou a ter relevância para a execução de políticas para as favelas, como veremos adiante.

Além do Projeto Rio, um dos grandes programas do governo federal nas favelas cariocas foi da Light, estatal de âmbito federal, iniciado em 1979, visando reduzir as perdas causadas pelos ‘gatos’ e normalizar as redes elétricas combatendo panes. Este programa da Light configurava-se como o primeiro serviço público a entrar plenamente nas favelas cariocas. Esta experiência é lembrada pelas lideranças comunitárias⁹⁶ como um importante subsídio posterior para o trabalho comunitário, visto que foram feitos cadastramentos e mapeamentos, que permitiram às lideranças comunitárias terem um conhecimento melhor das características das favelas, além de toda mobilização e participação que o programa gerou. Além de ser um reconhecimento oficial do primeiro ‘endereço’ de muitos favelados.

Na volta da eleição direta para governador, a insatisfação com o regime militar pôde ser expressa no voto em Brizola e em seu partido, o PDT, que teve a maioria dos votos em muitas favelas. Brizola tinha a imagem de inimigo do regime, e o voto nele seria uma espécie de vingança ao governo que havia prejudicado as favelas com as remoções e com o custo de vida cada vez maior, o que Zaluar definiu como o voto ‘super-revoltado’⁹⁷, contra o regime.

Uma entrevista de Brizola pouco após sua eleição, é bastante reveladora de sua posição sobre as favelas: “*As favelas pagam impostos, não apenas os indiretos, que estão*

⁹⁶ Anazir Maria de Oliveira; et alli. Favelas e organizações comunitárias. Ed. Vozes, Petrópolis, 1993. O livro é resultado de um estudo realizado pela Fundação Bento Rubião, uma ONG organizada por lideranças comunitárias. Estas lideranças saíram a campo, fazendo pesquisas em 10 favelas cariocas, aprofundando-se em 2 destas. Foram analisadas as transformações verificadas na década de 1980 nestas favelas quanto aos aspectos de infra-estrutura, oferta de serviços públicos, organizações comunitárias, e mudanças no cotidiano da favela.

⁹⁷ Alba Zaluar. *Op. cit.*

*incluídos nos preços de tudo que consomem (...) mas especialmente através de sua força de trabalho. Ocorre que não são repassadores destes impostos, que são recolhidos através de seus patrões. (...) Há uma grande dívida social a ser resgatada em relação aos favelados, estes nossos irmãos modestos e humildes, discriminados, marginalizados, isolados, que vivem aí em verdadeiros guetos. (...) É uma questão importante não subjetiva, porque interfere diretamente com a distribuição dos investimentos. Quando se considera a favela algo de incômodo, algo que tem de terminar, **algo que tem que ser removido** [o grifo é meu], algo que é uma ferida no rosto desta linda cidade, pouca importância se dá ao que ela deva merecer, e na hora da distribuição de investimento ninguém se lembra dela.”⁹⁸. Desta fala podemos apreender sinais importantes de como será a relação do brizolismo com as favelas. Brizola critica o remocionismo e destaca a participação do favelado na produção de riquezas.*

Segundo o resultado de uma pesquisa feita pelo IplanRio e a SMDS com lideranças comunitárias, as principais reivindicações destas, seriam (em ordem crescente): esgoto, água, luz, melhorias nas vias, propriedade das terras⁹⁹. O diagnóstico de atuação da CEDAE (Companhia Estadual de Água e Esgotos do Rio de Janeiro) é classificado como “assistemática”, sem que nunca tivesse havido uma política voltada para as favelas, resolvendo apenas caso-a-caso a partir das pressões das comunidades¹⁰⁰. Com o Proface (Programa de Favelas da Cedae), até setembro de 1985, haviam sido feitas obras em 74 comunidades. A comunidade participava com a mão de obra, em esquema de mutirão, e também arcando com os custos da implantação das ‘redes finas’ de água e esgotos nas casas.

A coleta de lixo da Comlurb teve pela primeira vez um serviço adaptado para as favelas, particularmente a configuração espacial destas, com micro-tratores, campanhas de conscientização da população sobre a coleta de lixo e prevenção. A Comlurb passou a

⁹⁸ Entrevista de Leonel Brizola a Revista Cadernos do Terceiro Mundo, ano V n.º 51, janeiro de 1983.

⁹⁹ Esta pesquisa, inclusive, é uma tentativa de sistematizar os dados sobre as favelas. (“*Prefeitura vai terminar o cadastramento de 377 favelas para urbanização*”_ Jornal do Brasil, 20/11/1982) e “*Pesquisa revela que favelados reivindicam primeiro água e esgoto*” (Jornal do Brasil, 08/12/1982); ver também Paulo Fernando Cavallieri. *Favelas Cariocas: ...*

¹⁰⁰ Id. *ibid.*

atender 27 comunidades, algumas das maiores, que englobavam 200 mil pessoas, Cavallieri ressalta que nenhuma taxa é cobrada aos moradores.

Um dos programas de maior repercussão é a implantação dos Centros Integrados de Educação Pública (os Cieps), escolas que funcionariam em horário integral, com aulas de manhã e atividades recreativas à tarde, e que também ofereceriam vários benefícios às crianças, como três refeições por dia, atendimento médico, odontológico, etc. Muitos Cieps foram construídos dentro de favelas ou próximos a estas¹⁰¹.

Outros programas para as favelas foram: a implementação de rede de iluminação pública, que existia em apenas 47 das 364 favelas cadastradas; a regularização de propriedade nas favelas, com o programa “Cada família, um lote.”, que segundo Cavallieri, até setembro de 1985 havia distribuído mais de 13 000 títulos de propriedade entre a população favelada do Rio de Janeiro¹⁰².

Outra importante mudança na atuação do Estado durante o governo Brizola foi a respeito da atuação policial nas favelas do Rio de Janeiro, tema particularmente sensível à população favelada. Diferente das outras reivindicações, a mudança não seria pela presença policial nas favelas em si, já que a polícia foi uma das poucas, quando não a única, das instituições do Estado que sempre se fez presente nas favelas e que é descrita pelos moradores de forma sempre traumática. A mudança ocorrida no aparato de segurança pública seria na maneira deste atuar. Segundo texto escrito pelo falecido Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira¹⁰³, Comandante Geral da Polícia Militar durante o primeiro governo Brizola, o objetivo era desmontar o aparato repressivo herdado dos tempos do Regime Militar, respeitando os direitos humanos de todos os cidadãos, inclusive os favelados. Para o coronel Cerqueira, a diretriz que se impunha à polícia naquele momento *“Não impedia que a polícia oferecesse segurança à população favelada, mas sim que fosse arbitrária e violenta com ela; o certo é que a cultura policial acostuada a ver os*

¹⁰¹ Infelizmente, não conseguimos levantar dados sobre quantos Cieps foram construídos ou quantos se localizam em favelas.

¹⁰² Paulo Fernando Cavallieri. Op.cit

¹⁰³ Carlos Magno Nazareth Cerqueira. "As políticas de segurança pública do governo Leonel Brizola".. Revista Arché - Tema: Crime organizado e política de segurança pública no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Ano VII, n.º 19, 1998.

moradores da favela como cúmplices dos criminosos e a entender que barraco não é domicílio e que, portanto, podia ser arrombado, não entendia outra forma de tratamento senão o das tradicionais 'blitzen' e muito menos, o diálogo com a comunidade". Ainda para o coronel, a integração das comunidades no trabalho da polícia, que passou a ser encarada como 'administradora de conflitos' e não mais como um aparelho repressor, se torna vital para um bom desempenho da ação policial. O diálogo com a sociedade, e no caso das favelas, com as associações de moradores é parte integrante deste processo, que entre outras ações, implementou o projeto do Posto Policiamento Comunitário (PPC), que consiste em dotar as comunidades de uma unidade policial que faça a segurança desta. O êxito integral na implementação desta nova política de segurança não foi obtido, conforme atesta o próprio Cel. Cerqueira, mas para as comunidades o governo Brizola marca o fim da polícia do "pé na porta", em alusão à invasão dos barracos por policiais sem mandado a qualquer hora do dia ou da noite.

Por esses motivos, este primeiro período de Brizola à frente do governo estadual é lembrado por muitas lideranças comunitárias como um marco de mudança na relação do Estado com as favelas¹⁰⁴. Para Eliana Silva: "*Foi um momento em que as comunidades se sentiram tendo voz, podendo reivindicar - foi a época da secretaria do desenvolvimento social; contratação de agentes comunitários; creches comunitárias; escolas comunitárias. Foi um momento que aconteceu muita coisa dentro das comunidades. Só que eu percebo que essas propostas de fazer as coisas acontecerem veio muito em função de já se ter um movimento comunitário em busca de reivindicar. E esse governo responde a isso porque era um governo que se dizia popular ... e Brizola se elegeu usando isso. Ao mesmo tempo era um projeto muito populista de cooptação das lideranças.*"

De qualquer modo, a organização das comunidades foi assumida como bandeira pelo governo. No segundo semestre de 1983, uma edição do jornal Tribuna Socialista traz uma entrevista com Caó, antiga liderança comunitária, que se tornou Secretário Estadual de Habitação e Trabalho. Nela, o Programa *Cada Família, Um Lote*. é apresentado como "*A revolução da habitação no Rio de Janeiro*". Vale dizer que a entrevista é do no início do governo Brizola, e que ainda há uma indefinição sobre qual órgão se encarregaria das

¹⁰⁴ Ver, por exemplo, Mario Grynspan & Dulce Pandolfi. "Poder público e favelas: uma relação delicada" *In*: Lúcia Lippi Oliveira (org.) Cidade: História e Desafios. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

políticas para as favelas. Na entrevista, Caó diz: "*O governo decidiu valorizar as iniciativas e práticas populares, é nisso que se baseia a política habitacional do governo, não se limita apenas a construir moradias para a população pobre, mas permitir também que, através da construção de habitações, essa população possa se organizar comunitária e socialmente.*"

Tal política seria implementada também na Prefeitura do Rio de Janeiro, a partir da curta gestão de Jamil Haddad. Num encontro na Associação de Moradores de Rio das Pedras, com lideranças das favelas da área da Barra e Jacarepaguá, Jamil ouviu as diversas reivindicações das lideranças e disse ser o "prefeito do diálogo", sendo "*esta a filosofia do atual governador*" ressaltando ainda que "*eles estavam agindo dentro do direito, como cidadãos, não sendo a realização daqueles sonhos nenhum favor.*"¹⁰⁵

A despeito das opiniões sobre as intenções, vemos que o governo tinha como uma de suas premissas a organização das comunidades faveladas. Isso pode ser visto no episódio da eleição para a União Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha (UPMMR), quando havia duplicidade de representação, dos tempos da disputa das FAFERJ 1 e 2. Um acordo entre as duas diretorias no primeiro semestre de 1984, promovido pela Secretaria Estadual de Justiça, marcou as eleições para a associação¹⁰⁶, que na época servia também como uma espécie de propaganda pelas Diretas Já, como podemos apreender no discurso dos envolvidos no processo, fossem autoridades, como o secretário Vivaldo Barbosa, fossem as lideranças, como Oliveira, Maria Helena ou José Martins. A eleição foi um longo processo de negociação entre as associações da Rocinha e suas lideranças, incluindo a do Bairro Barcellos, dirigida por Martins, e Zé do Queijo, presidente de uma das UPMMR. A eleições, promovidas pela Secretaria de Justiça e que contou com um verdadeiro aparato do governo do Estado, com presença da PM (Polícia Militar) para garantir que a votação transcorresse sem incidentes e urnas cedidas pelo Tribunal Eleitoral., só foram realizadas,

¹⁰⁵ "*Favelados de Jacarepaguá pedem solução ao prefeito*" (O Dia, 20/06/1983)

¹⁰⁶ "*Rocinha tenta acordo para chegar às diretas.*" (O Globo / Barra, 05/04/1984); "*Líderes da Rocinha farão eleições livres e diretas*" (Jornal do Brasil, 30/07/1984)

após longas negociações e adiamentos, em outubro de 1984 e foram vencidas por Maria Helena¹⁰⁷.

Sobre este apoio às organizações, retomamos o depoimento de Eliana Silva sobre a eleição na Nova Holanda, que também recebeu apoio do Estado para que se realizassem as eleições: "*O que a gente queria fazer era uma eleição na comunidade. A gente começou a provocar esse processo. Ao mesmo tempo, Brizola governador do Rio, tem toda uma outra conjuntura no sentido de se tá valorizando as lideranças comunitárias... populista, pra cooptar...(...) mas houve esse reconhecimento do papel das lideranças de favelas naquele momento. Isso propiciou bastante pra que a gente conseguisse organizar uma eleição nos moldes que aconteceu na Nova Holanda.*"

Porém, através do jornal *Favelão*, podemos ver que o governo Brizola era visto com desconfiança por muitas lideranças faveladas. Em matéria numa edição de 1983¹⁰⁸, são feitas várias recomendações às associações de moradores sobre o Programa *Cada Família, Um Lote* no sentido de exigir o cumprimento do que foi acordado entre o governo estadual e o movimento comunitário, dentre as quais: exigir a discussão com a comunidade no projeto, a implantação dos equipamentos urbanos antes da entrega do título de propriedade (pedimos que guarde bem este ponto, pois é emblemático a respeito de muitas posturas do movimento comunitário, no que voltaremos a ele no final deste capítulo) e "*integrar o bairro já existente com a infra-estrutura melhorada, e não um bairro à parte, como se fosse uma ferida. Pavão é Copacabana...*" este último ponto nos chama a atenção à respeito das representações produzidas sobre a favela. No caso, as lideranças faveladas começam a lutar para que a favela seja vista como parte da cidade, devendo ser, portanto, integrada à esta, e não tratada como algo à parte.

No jornal *Favelão*, uma matéria com o título "Violência - Descontentamento comunitário"¹⁰⁹, mostra um tom bem crítico: "*As favelas e periferia da cidade estão cada vez mais se decepcionando com o governador Leonel Brizola.*" Protesta-se contra a violência policial nas favelas, que estaria crescendo, segundo a matéria, por conta da

¹⁰⁷ "*Rocinha de pois da eleição: o que vai mudar*" (O Globo / Barra, 04/10/1984)

¹⁰⁸ Este exemplar está sem capa, o que não nos permitiu ver qual a edição nem a data exata.

¹⁰⁹ *Favelão* n° 15, maio de 1984.

revolta dos policiais contra Brizola. Apesar disso, termina com a seguinte queixa: "...estamos aguardando solução do nosso governador para que haja tempo de salvar a população, porque uma coisa o governador já conseguiu: que foi colocar a polícia civil e militar contra o povo."¹¹⁰ Queremos destacar aqui as incompreensões quanto à política de segurança do governo Brizola e os interesses confrontados diretamente por ela, que a *posteriori* podem ser melhor entendidos, tendo parte do movimento comunitário 'mirado' no alvo errado ao responsabilizar o governador pelo aumento da violência policial.¹¹¹

As políticas do governo de Brizola para as favelas polemizavam também, ou principalmente, com o 'asfalto'. Para ficar apenas num exemplo, foi largamente noticiada na imprensa¹¹² ainda de Brizola na cerimônia de posse do prédio onde iria funcionar o primeiro CIEP, no morro do Cantagalo, em Ipanema. Ao descer o morro, Brizola teria sido cercado por moradores de Ipanema que protestaram contra a falta de segurança no bairro, estando Brizola deixando de dar atenção ao asfalto para priorizar as favelas ao, segundo alguns moradores citados na matéria, fazer uma escola no prédio onde antes funcionara um hotel.

A polêmica sobre as políticas para as favelas, de segurança e os CIEPs permanecem, mesmo após a morte de Brizola.

Novas bandeiras para as associações de moradores.

Diniz¹¹³, em um estudo, cita que de 103 presidentes de associação entrevistados por ele numa pesquisa realizada em 1980/81, 34% emitiram uma opinião favorável a FAFERJ

¹¹⁰ Uma tentativa de diminuir as tensões existentes entre favelas e polícia, foi feita ainda em dezembro de 1985, no encontro promovido pela Igreja Católica entre lideranças comunitárias e o alto comando da PM ("*Arquidiocese reúne favelados e PM para promover colaboração*"_ O Globo, 08/12/1984). Segundo o Favelão "*era a 1ª vez que as comunidades e a PM estavam frente a frente a fim de discutirem suas relações*" ("*PM e as comunidades...*"_ Favelão nº 18, janeiro de 1985).

¹¹¹ Sobre este tema ver Carlos Magno Nazareth Cerqueira. O Futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia. Ed Freitas Bastos/ Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro, 2001.

¹¹² O jornal Última Hora foi o que deu maior cobertura sobre o fato: "*Moradores contestam validade do 'Brizolão'*" (Última Hora, 03/02/1984)

¹¹³ Eli Diniz. *Favela: associativismo ...*

‘oficial’, apontando que as formas de colaboração desta com as associações eram em questões de administração interna da associação e em atender reivindicações específicas das comunidades, principalmente pequenas obras ou instalação de serviços, encaminhando-as aos órgãos do Estado e intervindo favoravelmente com determinada autoridade para que a reivindicação fosse atendida. Outro dado revelador da pesquisa é que a maior parte dos entrevistados tinha contato sistemático com políticos, principalmente os da máquina chaguista. Pode-se apreender deste dado que, na visão da FAFERJ oficial, a entidade e as associações deveriam se voltar para resolver demandas pontuais e locais das favelas, baseando-se no bom relacionamento com políticos para obter conquistas para suas comunidades¹¹⁴. No jornal O Dia, por exemplo, podemos ver esta postura por ocasião de uma luta contra a ação de despejo do morro do Borel, na Tijuca. Em junho de 1980 é noticiado os esforços da FAFERJ 1 para evitar a ação, lutando pela desapropriação da área “*Ontem mesmo a diretoria da FAFERJ, representada pelo seu presidente Jonas Rodrigues da Silva, o secretário-geral Cícero Ferreira de Barros, e o advogado da associação, Walter Guimarães de Moraes, estiveram com o deputado Miro Teixeira, pedindo que o mesmo interceda no sentido de conseguir a desapropriação desejada.*”¹¹⁵ Quase um ano depois, resolvida a questão a favor dos moradores do Borel, o jornal lembra a participação do deputado Miro Teixeira em conjunto com a FAFERJ.¹¹⁶ Ainda em junho de 1981, a FAFERJ é declarada de “utilidade pública” pela Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro.

¹¹⁴ No panfleto da chapa “A Luta é Nossa”, encabeçada por Jonas Rodrigues para a eleição da FAFERJ 1 em junho de 1980, três pontos chamam atenção no programa mínimo da chapa: (g) “*reorganização da FAFERJ através de legítimas lideranças comunitárias*”; (l) “*entendimento direto com todos os órgãos de governo, principalmente coma Fundação Leão XIII, Secretarias de Desenvolvimento Social e de Obras, Cedae, Cehab (...) em busca das reivindicações para as comunidades*.”; (n) “*luta contra todas as formas de divisionismo, mantendo um grande trabalho comunitário acima das paixões políticas*.” (grifos no original). Vemos a defesa da boa relação com os órgãos do Estado e a crítica à divisão da entidade, atribuída à ação de lideranças sem legitimidade em suas favelas e motivadas por paixões políticas. Há de se registrar que é feita a defesa de uma revisão, sem explicitar qual seria, do Decreto E 3330. Também se defende a busca do apoio de entidades, como a Pastoral de Favelas “*criada que foi com elevados propósitos cristãos e sociais*” (grifo no original) Será talvez uma crítica feita de forma irônica? Fonte: APF.

¹¹⁵ “*FAFERJ quer desapropriação de área no morro do Borel*” (O Dia, 29/06/1980).

¹¹⁶ “*FAFERJ agradece ao governo a desapropriação do Borel*” (O Dia, 31/05/1981).

No ofício enviado às associações convidando-as para o ato, ocasião em que também se comemorava o 18º aniversário da entidade, está escrito que no ato “*estarão presentes altas autoridades do Poder Legislativo e do Poder Executivo, interessadas na solução das reivindicações da classe favelada.*”¹¹⁷

O paralelismo de representação também atingiu as organizações locais, pois, conforme a FAFERJ 2, a ‘dissidente’ ia conquistando apoio, principalmente de associações de moradores recém-formadas, a diretoria da FAFERJ 1, a ‘oficial’ (que em seu estatuto também se valia do decreto E 3330 em caso de duplicidade de associações¹¹⁸) e a Fundação Leão XIII, iam incentivando a criação de associações paralelas, que era facilitado pelo reconhecimento oficial destas pela Fundação.

A FAFERJ 1 acusava a dissidência de querer desvirtuar a finalidade das associações e da FAFERJ ‘politizando-as’, no sentido destas entidades discutirem questões além das favelas, particularmente as que se referiam a conjuntura nacional, como a volta da democracia, críticas à política econômica e o aumento do custo de vida.

Os que tinham uma avaliação positiva quanto a FAFERJ 2, destacavam que o auxílio desta às associações era em forma de orientar e assessorar possíveis providências a serem tomadas sobre alguma questão, e quais órgãos deveriam ser procurados para o atendimento de uma determinada reivindicação; na assessoria jurídica quanto às disputas de posse de terrenos ou em caso de remoção; e, prova que esta representaria um viés mais ‘politizado’, era de que esta atuava “*na conscientização do favelado acerca dos seus direitos*”¹¹⁹ Diniz ressalta ainda que, a partir de entrevistas feitas com integrantes das duas facções, a maneira que cada uma via a outra e se via se assemelhavam. Um integrante da oficial definiria esta como sendo ‘de diálogo’, enquanto a outra seria ‘de pressão’. Irineu Guimarães, presidente da FAFERJ 2, em depoimento à Eli Diniz disse que era do interesse desta trabalhar com os órgãos de governo, até por ser obrigação dele resolver questões dos favelados “*...porque nós trabalhamos, nós contribuímos com imposto*”, mas que a tarefa da

¹¹⁷ Ofício da FAFERJ às Associações de Moradores, 10/06/1981. Fonte: APF

¹¹⁸ Estatuto da FAFERJ. Aprovado em assembléia geral realizada em 08/05/1975 - Capítulo II /Artigo 7: “*No caso de duas ou mais associações na mesma comunidade, a FAFERJ aplicará o disposto no Artigo 1 do Decreto “E” nº 3330/69, ou outro que o substituir.*”

¹¹⁹ Eli Diniz. *Favela: associativismo ...*

FAFERJ era ‘organizar os favelados’ e trabalhar na sua conscientização. Por isso, a resistência dos políticos ligado ao chaguismo, porque *“eles querem uma FAFERJ mais presa à eles (...) nós queremos desenvolver um trabalho comunitário capaz de despertar nos favelados a vontade de conhecer o seus verdadeiros problemas e como contribuir para que nós cobremos das autoridades para resolver [esses problemas]. Porque a obrigação mesmo de resolver é das autoridades constituídas. Porque nós trabalhamos, nós contribuimos com impostos.”*¹²⁰ Já o depoimento de Francisco Vicente de Souza vai em sentido oposto ao de Irineu: *“Um dos pontos da propaganda deles é forçar o governo a fazer isso, fazer aquilo, e fazer aquilo outro. E nós não. Nosso programa é solicitar. Ninguém força ninguém. (...) Nós não trabalhamos assim. Quando há necessidade, nós procuramos a autoridade com igualdade de condições, com respeito à autoridade constituída. (...) Brigar com o governo não é coisa boa.”*

O caso da eleição da chapa rosa para a Associação de Moradores da Nova Holanda, em 1984,¹²¹ serve como exemplo do caráter de luta política mais geral que vinham assumindo muitas eleições de associações de moradores, vistas por algumas lideranças como um instrumento de transformação da realidade local e um passo para as lutas políticas mais gerais. Significava se contrapor ao controle da associação por parte do Estado e o que esse controle significava para a comunidade que, ao não se estimular a mobilização, implicava diretamente em condenar as pessoas a não melhorarem suas condições de moradia. Na fala de Eliana, presidente da chapa rosa e posteriormente da AMANH: *“Na verdade a derrota foi a derrota desse projeto da Leão XIII pra comunidade. Virou uma coisa política. Uma coisa importante pra gente lutar contra essa opressão da Leão XIII. (...) Era um projeto que oprimia o morador; que não permitia que as pessoas se organizassem... (...) os barracos em condições muito precárias, caindo e a pessoa não fazia nada porque ela acreditava que um dia ela ia sair dali. Aí todo o nosso discurso: ‘Isso não é verdade! a senhora não vai sair mais daqui se não quiser.’ (...) Então, volta e meia as pessoas eram mexidas com algum projeto que o governo fazia ali, definia pra aquela região sem a opinião dos moradores, sem a participação. E quem intermediava sempre*

¹²⁰ Entrevista de Irineu Guimarães à Eli Diniz, em 16/01/1980. Ver Eli Diniz *Favela: associativismo ... e Voto e máquina política...*

¹²¹ “Nova Holanda faz dia 15 eleição para associação.” (Jornal do Brasil, 05/11/1984).

essas negociações era a Leão XIII que se sentia a dona do pedaço. (...) Então, pra gente, era ir contra esse projeto do Estado que a Leão XIII representava. Pra ter uma idéia, no início da comunidade, da organização da Nova Holanda, as pessoas tinha hora pra entrar, tinham hora pra sair, os policiais andavam a cavalo fazendo ronda a noite. Então, tem toda uma história que você vê ... que gerou essa visão do morador e de certa forma uma impotência e submissão a esse projeto."

Novamente, mais do que uma simples rotulação de posições, o que queremos a partir destes depoimentos é demonstrar as representações que estas duas lideranças, na época auto-referidas como em campos opostos, faziam de si e de sua concepção de movimento comunitário, e também da concepção de movimento 'antagônica' (na falta de um termo melhor). Até porque muitas bandeiras importantes, como a não-remoção; a urbanização a partir do Estado; a posse da terra; a autonomia das entidades; eram defendidas por todos.

Mesmo o passado de lutas do movimento comunitário, e da FAFERJ especificamente, era igualmente reivindicado por ambas as diretorias. Durante o I Ciclo de Estudos e Reflexões sobre os Movimentos Sociais e Desenvolvimento de Comunidade¹²² promovido pela Secretaria Especial da Região Sudeste do Ministério do Interior, os diretores da FAFERJ 1 que falaram neste seminário, entre eles Jonas Rodrigues, fizeram severas críticas às remoções e à perseguição política que muitas lideranças haviam sofrido nos últimos anos.

A cisão da FAFERJ chega ao fim com a montagem de uma diretoria com integrantes das duas FAFERJs, através de uma articulação interna do próprio MDB, tendo Irineu Guimarães (que também era ligado ao MDB) como presidente até 1985¹²³. Tal processo não foi livre de críticas de várias associações, que reclamaram ser um 'conchavo' de cúpula em que a base do movimento não teria sido consultada¹²⁴.

¹²² Ver nota 53 do capítulo 1.

¹²³ Lima. *Op. cit.*

¹²⁴ Diversos panfletos à este respeito se encontram no Arquivo da Pastoral de Favelas.

O Estado nas Favelas.

Uma das principais mudanças na política do Estado do período foi o fato de que muitas destas ações, principalmente as obras nas comunidades, como rede de água, esgotos ou melhorias físicas (pavimentação, escadarias, contenção de encostas) se deram com mão-de-obra remunerada da própria comunidade e administrada através das associações de moradores, com o Projeto Mutirão¹²⁵.

O Projeto Mutirão foi oficialmente lançado pela SMDS em dezembro de 1984, na prefeitura de Marcello Alencar e tendo à frente da SMDS Dilza Muniz Terra, no Seminário Mutirão-1985, realizado na UERJ com técnicos da secretaria e lideranças faveladas para debater aonde e quais obras seriam implementadas pela SMDS através do projeto. Segundo o Codeprom era a *“primeira vez que uma autoridade do governo, não compromissada, convida as comunidades faveladas para decidir o destino a ser dado a parte do orçamento da SMD[S] e declara para o ano de 1985, realizar no mínimo uma obra em cada favela da cidade do Rio de Janeiro.”*¹²⁶

O Projeto Mutirão se pautava pela integração dos diversos órgãos e esferas governamentais (secretarias do estado, do município, regiões administrativas) com a FAFERJ e as associações de moradores. Segundo Cavallieri, a idéia era fortalecer as associações, e principalmente a FAFERJ *“para que se transformem em instrumentos de mobilização comunitária de fato.”*¹²⁷ deste modo, eliminaria o clientelismo da ‘política da bica d’água’ do período Chagas Freitas, que fazia com que os políticos fossem sempre intermediários entre o Estado e as comunidades, com as associações de moradores necessitando do auxílio destes para conseguirem alguma obra em sua comunidade.

Como dissemos acima, uma das principais novidades do Projeto Mutirão consistia na contratação da mão-de-obra local em cada comunidade, com a SMDS fornecendo apoio técnico e administrativo com recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Social, o

¹²⁵ *Das remoções à Célula Urbana – Evolução urbano-social das favelas do Rio* Cadernos da Comunicação. Secretaria Especial de Comunicação / Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, 2003.

¹²⁶ *Denúncia aos companheiros de favelas – Projeto Mutirão*. Panfleto do Codeprom. Fonte: APF.

¹²⁷ Paulo Fernando Cavallieri. *Favelas Cariocas: ...*

Fundo Rio.¹²⁸ Esta prática já tinha sido implementada de forma pioneira pela Cedae (Companhia Estadual de Água e Esgoto) nas favelas de Santa Teresa em abril de 1984, conforme notícia em jornal da época: "*Em clima de festa, os morros do Escondidinho e dos Prazeres, em Santa Teresa, assinaram ontem um convênio com a CEDAE considerado inédito no Brasil. Trata-se do mutirão remunerado, pelo qual os moradores desempregados vão ser pagos para instalar a rede de água e esgoto dessas favelas.*"¹²⁹

A idéia da remuneração aos moradores que trabalhavam nas obras era defendida pelas lideranças comunitárias, como a ex-líder favelada Benedita da Silva, vereadora na época da implantação do Mutirão, que elogiou o projeto fazendo a ressalva que a idéia da remuneração não era da prefeitura, mas partiu do movimento comunitário: "*Nós mostramos às autoridades que o desgaste físico dos moradores precisava de uma recompensa financeira. Eles não podiam trabalhar de graça, em troca apenas do material.*"¹³⁰. Esta novidade causou profundo impacto não só nas relações entre o Estado e o movimento comunitário, como na própria dinâmica deste. Abordaremos isso mais a fundo no próximo capítulo.

Em janeiro de 1985 o prefeito Marcello Alencar exonerou a secretária da SMDS, nomeando Pedro Porfírio em seu lugar, que afirmou não seria viável o Projeto Mutirão nos moldes decididos no seminário Mutirão-1985, entre os quais a realização no mínimo uma obra por favela ou loteamento clandestino, somando no caso, 500 obras. Como forma de garantir a execução do projeto, as lideranças comunitárias recorreram ao governador, realizando um protesto no Palácio Guanabara, onde criticaram o prefeito Marcello Alencar e exigiram a saída de Pedro Porfírio, um dos pontos principais de reivindicação era a garantia de que seria contratada mão-de-obra das comunidades¹³¹. Com a pressão das comunidades e das lideranças organizadas, sendo este o principal tema na eleição da

¹²⁸ *Das remoções à Célula Urbana...*

¹²⁹ "Cedae pagará mutirão em favelas de Santa Teresa" (Jornal do Brasil, 16/04/1984)

¹³⁰ "Vereadora diz que idéia de pagar pelo trabalho não é da prefeitura." (O Globo, 27/10/1984)

¹³¹ "Porfírio acusa Dilza de desviar verbas da Secretaria de Desenvolvimento Social." (Jornal do Brasil, 31/01/1985); "Prefeito volta a refutar Dilza e a defender o Projeto Mutirão" (Última Hora, 31/01/1985)

FAFERJ¹³², o prefeito, em encontro com representantes das associações de moradores, inclusive com os três candidatos à presidência da FAFERJ, acabou por garantir a execução do projeto¹³³. Pedro Porfírio, que havia garantido a realização de apenas obras em apenas 150 favelas, aumentando este número posteriormente por pressão do Codeprom e da FAFERJ para 257 favelas, escolhidas em conjunto com esta entidade¹³⁴.

Devemos ter em mente que parte dos avanços possíveis no quadro institucional com a redemocratização do país foi a possibilidade da população carioca eleger seu prefeito, que até então era escolhido pelo governador, trazendo a necessidade das questões eleitorais se voltarem para temas mais locais. O que, somado às mudanças ocorridas na Constituição de 1988, que concedia maior autonomia aos municípios, fez com que o tema 'favela' fosse uma atribuição principalmente municipal, com a qual a prefeitura teria que lidar.

O primeiro prefeito eleito pelo voto direto foi Saturnino Braga, na época filiado ao PDT, tendo como seu vice-prefeito J6 Rezende, liderança do movimento comunitário de bairros, ex-presidente da Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro, a Famerj (ligada ao movimento comunitário 'do asfalto'), o que demonstrava a importância do movimento comunitário na política da cidade (e também a força que este tinha dentro do PDT), fator este incrementado pelos debates sobre legislação urbana, fundiária e demais temas referentes às cidades travados na Assembléia Constituinte, eleita em 1986.

Como modo de permitir a participação das organizações comunitárias, foram criados, sob a gestão de Saturnino, os Conselhos Governo Comunidade (CGC), que consistiriam em fóruns que reuniriam por área geográfica os órgãos de Estado e demais organizações da sociedade civil, embora não tivesse poder deliberativo, o que gerava críticas por parte do movimento comunitário. No informe publicitário da Prefeitura do Rio

¹³² Tanto que ele surge como principal bandeira no material da Chapa 2, aparecendo na capa: "*Luta pela execução imediata do Projeto Mutirão 85*" (*Chapa 2: Renovação e Luta*. Encarte para a eleição da FAFERJ _ abril de 1985. Fonte: APF).

¹³³ "*Projeto Mutirão reúne prefeito com os favelados*." (jornal não identificado, 10/04/1985)

¹³⁴ O balanço final do Projeto Mutirão foi a realização de obras em 140 comunidades, e posteriormente em mais 120 (não sabemos se uma mesma comunidade está incluída nas duas cifras) após a transformação deste no programa Mutirão Remunerado, já no governo Saturnino Braga. Ver: *Das remoções à Célula Urbana...*

sobre os CGC, emblematicamente publicado no jornal da Famerj, "*O Rio amanheceu falando*" os CGCs são definidos como "*um canal de comunicação diretamente entre a prefeitura e as entidades representativas da sociedade civil, instalado nas vinte e nove regiões administrativas do Rio. Um fórum aberto de discussões sobre prioridades locais e fiscalização dos serviços municipais, que vem apresentando um excepcional resultado.*"¹³⁵. Este é um ponto importante, da tentativa de incorporar as lideranças comunitárias à administração do Estado. Já no governo Brizola havia sido feita uma iniciativa neste sentido, com a criação de Regiões Administrativas específicas das favelas, como a Rocinha, que seria uma forma de dar voz aos favelados dentro do aparelho do Estado¹³⁶, que na gestão de Saturnino foram ampliadas com a criação das Regiões Administrativas da Maré, Jacarezinho e Complexo do Alemão¹³⁷.

Uma marca da gestão de Saturnino é o papel que a SMDS desempenhou, com várias lideranças do movimento comunitário ou que tiveram alguma relação com este, como agentes externos, muitos filiados ao PT, assumindo cargos na secretaria. A trajetória da SMDS nos ajuda a compreender vários processos ocorridos no movimento comunitário, no Estado e na relação entre seus atores.

A relação de Saturnino com o PDT foi turbulenta desde o início de seu governo, culminando com a saída deste e de Jó Rezende do PDT, ficando o prefeito então sem uma base de apoio na Câmara, ainda majoritariamente ligada ao PDT, e também isolado em relação aos governos estadual e federal, controlados pelo PMDB. A ida de alguns militantes do PT, como Sérgio Andréa, ex-diretor da Famerj, o novo secretário de Desenvolvimento Social e César Benjamin, 'intelectual orgânico' do PT, como subsecretário representava também uma forma da prefeitura conquistar respaldo através de uma base de apoio orgânica, que passava pela disputa das organizações comunitárias com o PDT, que dirigia tanto a FAFERJ (até certo momento, sucedido depois pelo PMDB, o que não melhorou a situação de Saturnino) quanto a Famerj.

¹³⁵ Jornal da Famerj, ano V, nº 40 - julho de 1987. Fonte: APF

¹³⁶ "*Brizola: favelas ganharão seus 'prefeitinhos'*" (Última Hora, 01/02/1984); "*Favelados querem debater administrações específicas*" (Jornal do Brasil, 02/02/1984)

¹³⁷ Roberto Saturnino Braga Governo - Comunidade. Socialismo no Rio. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989

Junto à isso, a concepção de movimento comunitário ‘transformadora’, que se apresentava como o ‘novo associativismo’ tinha a oportunidade agora de demonstrar na prática, à frente de um aparelho do Estado, como deveria ser conduzida uma política de governo e como deveria ser a relação com o movimento comunitário, agora que este, ou ao menos suas lideranças mais autênticas estariam ‘no poder’. Como disse Sérgio Andréa, tratava-se de “*assumir o papel institucional, respaldado por todo o trabalho anterior.*”¹³⁸ Ou ainda, César Benjamin, em outra ocasião, afirmou: “*posso fazer parte de um governo e ajudar a colocá-lo à serviço do movimento popular.*”¹³⁹

Para Léa Ayres, funcionária da SMDS que trabalhou no Programa de Creches neste período, esta chegada do movimento comunitário ao poder deve ser relativizada: “*Eu acredito que não chegou ao poder nesse momento, o movimento comunitário, porque a direção da Secretaria não tinha vindo do movimento comunitário, tinha vindo da esquerda. Talvez fosse essa a luta. Porque, por exemplo, a Jurema Batista, ela nunca teve cargo na Secretaria, ela sempre foi técnica, mesmo nesse período.*” Léa faz uma distinção entre os técnicos (funcionários de carreira) e as pessoas com cargos indicados, citando exemplo de pessoas que vieram do movimento comunitário. “*Então, eu identifico que o movimento comunitário não tenha chegado.*” Em que pese essa ressalva, Léa diz que esta direção ligada ao PT da gestão Sergio Andréa, realmente trazia “*uma questão de implementar uma proposta política, que é uma concepção também de Estado. E o movimento comunitário tinha muito a ver com a questão da autonomia, da SMDS ser um veículo para o fortalecimento do movimento comunitário.*”¹⁴⁰

A concepção de usar a Secretaria a serviço do movimento comunitário é demonstrada na ênfase dada à parte de comunicação da SMDS, onde além do apoio aos jornais locais de várias favelas, prática comum das lideranças identificadas com o “novo associativismo”¹⁴¹, abria-se espaço às associações nos jornais e boletins produzidos pela

¹³⁸ Sérgio Andréa *E a luta continua...* In: *Pensar e Fazer...*

¹³⁹ “Em debate o acesso à terra”. Jornal MutirãoRio, ano 1, nº 2, SMDS, junho de 1988. Fonte: Arquivo pessoal de Tânia Coelho

¹⁴⁰ Depoimento do Léa Ayres à pesquisa em 03/12/2005

¹⁴¹ Jornais comunitários como *O mensageiro* do Vidigal, *O eco* do Santa Marta, *O tagarela* da Rocinha, entre outros. Ver Marcos Morel. Jornalismo popular nas favelas cariocas. Rioarte, Rio de Janeiro, 1986.

Secretaria, como o “Central de Notícias Populares”, lançado em fevereiro de 1988. No seu primeiro número, o boletim traz notícias de diversas associações de moradores, no que tange à organização destas, mas principalmente, suas reivindicações por obras do Estado, cobrando inclusive antigas promessas. Outra iniciativa do período no mesmo sentido foi o programa de rádio da Secretaria, o “Chegando no Pedaco” na Rádio Tamoio.¹⁴²

Segundo Léa, havia, por parte dos quadros técnicos da SMDS *"um grande entusiasmo por estar ali. E realmente, com o Sergio Andrea, foi reorganizada a secretaria."*¹⁴³

Por alguns documentos da Secretaria produzidos nesta época, o primeiro desafio era mudar a visão que as associações de moradores tinham sobre a SMDS. Segundo Sergio Andréa, o objetivo era uma *“transformação estrutural na SMDS, no sentido de deixar de ser um ‘balcão de atendimento’, onde se concediam e se prestavam favores em troca de votos ou apoios eleitorais.”* Esta é uma crítica direta às práticas que o PDT possuía a frente dos governos por ele dirigidos, entendida como *“a prática do populismo, que despreza não só a forma organizada de trabalhar com as comunidades como também a interferência da população nos destinos do governo.”*¹⁴⁴.

A disputa com as entidades dirigidas pelo PDT também aparece de forma clara num debate realizado na Rádio Jornal do Brasil em 02/07/1988, no programa Encontro com a Imprensa, entre o Almir Paulo de Lima, presidente da Famerj, que trabalhou no estado durante o governo Brizola, e César Benjamin, subsecretário da SMDS. O tema era o grande número de invasões de terrenos na cidade que vinham ocorrendo neste período, tendo grande destaque por parte da imprensa e que se tornara um dos principais pontos de atrito entre a SMDS e as federações das associações de moradores, que eram acusadas de estarem incentivando-as para desestabilizar a SMDS e a prefeitura. Ao tratarem de uma invasão de um terreno da prefeitura em Manguinhos. O terreno foi conseguido da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para construção de casas pela prefeitura para alojar os desabrigado das chuvas de fevereiro de 1988 e moradores da área de risco, tendo sido invadido por

¹⁴² Tânia Coelho. *A comunicação popular nas lutas do nosso tempo*” In: *Pensar e Fazer...*

¹⁴³ Depoimento do Léa Ayres à pesquisa em 03/12/2005

¹⁴⁴ id. *ibid.*

outras pessoas. Segundo César Benjamin, a invasão era apoiada pela FAFERJ e pela Famerj, enquanto as associações de moradores do local e a SMDS a criticavam, pelo fato das casas se destinarem aos desabrigados, estando a FAFERJ se aproveitando da situação por ser ela um “*biombo de grupos políticos que fazem oposição sistemática [à prefeitura]*”¹⁴⁵. Uma das marcas da SMDS neste período é o caráter militante da secretaria, com muitos técnicos ligados ao PT e ao PDT. A presença de técnicos que tinham vinculação orgânica com as forças de esquerda, e que por conta disto assumiam o trabalho na SMDS também com um caráter político (e junto à isto, estando inseridas as disputas políticas próprias) vem desde o governo Brizola e a gestão de Maurício Azedo na SMDS. Segundo Léa Ayres: “*Os técnicos, basicamente, todos eram organizados. Eram poucos ali que não tivessem uma origem de esquerda. E tinha um peso muito grande os técnicos do PT. Mesmo já na época do Maurício Azedo. Tanto é que quando ele demite um grande grupo, ele demite porque ele identifica aquelas pessoas como ligadas ao PT.*”¹⁴⁶

Abordaremos agora a questão das escolas e creches comunitárias, principalmente a partir do tratamento dado pela SMDS, para compreensão de quais foram as mudanças no tratamento do Estado em relação às políticas públicas para as favelas e das posturas do movimento comunitário.

As escolas e creches comunitárias surgem, muitas ainda na década de 1970, como respostas da população, que se organiza (algumas vezes estimuladas por agentes externos, outras não) para suprir uma ausência do Estado na área. Por um lado eram estimuladas também como uma alternativa ao Estado, num contexto da Ditadura Civil-Militar, onde para muitos agentes isso se inseria na lógica de estimular a organização comunitária com uma perspectiva política, como foi o caso do MEP (Movimento de Educação Popular)¹⁴⁷. Por outro lado, uma das primeiras atribuições da SMDS foi o repasse de verbas para as escolas e creches comunitárias da Rocinha, ampliado depois para outras favelas e tornando-se o Programa de Creches Comunitárias da SMDS. Se as escolas comunitárias, marcadas

¹⁴⁵“*Em debate o acesso à terra*” Jornal MutirãoRio, ano 1, nº 2 junho de 1988.

¹⁴⁶ Depoimento do Léa Ayres à pesquisa em 03/12/2005

¹⁴⁷ Sobre este assunto ver a dissertação de Eliana Sousa Silva. *O movimento comunitário de Nova Holanda...* ou ainda o texto de Marluza Araújo e Márcio Costa. *Escolas comunitárias: oficializando o marginal*. In: *Pensar e Fazer*. SMDS, Rio de Janeiro, 1988.

pelo improviso nos equipamentos e nos profissionais¹⁴⁸, num primeiro momento significavam uma resposta das comunidades a uma 'incapacidade' do Estado em cumprir com suas funções básicas, valorizando-se inclusive a organização e mobilização que geravam, ao serem 'adotadas' pelo Estado, posteriormente, passaram a figurar, para muitas lideranças, como um serviço de segunda-classe, onde ao Estado custava bem menos repassar as verbas às creches e escolas comunitárias, cujos custos eram menores, sem de fato implementar o serviço do mesmo modo que no resto da cidade¹⁴⁹. Em seu depoimento, Léa Ayres endossa esta opinião: "*Sempre foi um serviço de segunda categoria mesmo. As creches eram, até uma determinada época, de péssima qualidade, muito mal-construídas, para pobre qualquer coisa servia, né? E isso, com o desenrolar, com a trajetória, vai sendo modificado. (...) Porque até então as pessoas que trabalhavam eram indicação do próprio movimento comunitário, onde havia uma assembléia. Então a qualificação dessas pessoas não tinha muito a ver, era muito mais pessoas amigas daquelas pessoas que estavam dirigindo aquele movimento comunitário ali. E isso trazia muito problema no funcionamento do serviço.*" Em que pese a crítica dirigida à qualidade do serviço por parte do movimento comunitário, Léa afirma que a institucionalização das creches, iniciada na gestão Sergio Andréa na SMDS, época em que Léa entrou para a Secretaria, encontrou resistências no próprio movimento: "*Aí entrava a contradição, que ao mesmo tempo que a*

¹⁴⁸ É o que tratam as matérias "Favela da Rocinha tem escola comunitária onde o lema é a criatividade" (O Globo, 20/04/1981) e "Uma creche na Rocinha - enquanto a mãe trabalha fora, a 'tia' dá carinho e alimentação à criança" (O Globo, 07/10/1981). Na primeira matéria é entrevistada Dona Elízia, cujo depoimento aos pesquisadores Mario Grynszpan e Dulce Pandolfi (*A favela fala...*) utilizamos neste trabalho.

¹⁴⁹ Um material da Vila Catiri faz o relato do histórico da escola comunitária local, sendo um bom exemplo da trajetória destas. Diz que a escola foi construída e instalada em regime de mutirão em 1982: "tivemos que arrumar junto aos pais o material". O Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização) forneceu material pedagógico e mais a ajuda de custo para alguns profissionais, sendo a merenda feita pelas mães das crianças, tendo conseguido mais tarde, por intermédio da associação de moradores, mais alguns equipamentos junto à Cáritas e a Obras Social (da Igreja Católica). Em 1986, a SMDS passou a financiar a creche, pagando os profissionais e mais algumas despesas de manutenção. Mas o material conta que mesmo depois do convênio, a escola teve de procurar apoio da associação de moradores para que pudesse instalar na sede as salas de aula pela precariedade do prédio onde funcionava até então. *Histórico da escola comunitária Castelinho Azul*. Fonte: APF

creche era comunitária, era uma criação do movimento comunitário, ela também passa a ser uma prestação de serviço do governo, na medida que o governo aceitava aquilo como um direito e quando começou a financiar aquela creche. Então quando você começa: 'Tem que ter qualificação, é um direito da população, tem que ter hora pra funcionar, hora pra fechar, não pode levar comida para casa, a participação da comunidade tem que ser na discussão do serviço, mas não no funcionamento'. Aí começa a se gerar uma tensão."¹⁵⁰

Vemos na institucionalização das creches, que se deve às iniciativas neste sentido por parte da prefeitura e às modificações instituídas na Constituição de 1988, como a Lei 8142/93, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), um dos primeiros conflitos de interesses dentro do movimento comunitário, a partir do momento em que esta significa perda de poder por parte do movimento comunitário ancorada numa lacuna histórica que o Estado havia deixado e que até então a SMDS, em seu caráter de "prefeitura dos pobres", como também ocorria com outras políticas públicas voltadas às favelas¹⁵¹, não havia modificado, retornando à Léa: "*O movimento comunitário ele reivindica coisas extremamente pontuais; ele quer urbanização na favela, a creche, o posto de saúde, a coleta do lixo, são coisas pontuais. E quer também ter o controle sobre esses equipamentos (...) e ele vê também que só na SMDS que ele tem essa possibilidade. Que ele não vai reivindicar dirigir o posto de saúde, dirigir a escola, ele pode até entrar na luta, querer indicar a diretora, mas não vai querer o controle. Mas na creche, na urbanização, é ali que ele podia ter o controle total. A tensão é justamente quando a SMDS começa a perceber, a incorporar essas questões como direitos. Não mais como favor. Não mais como barganha política. Então quando o presidente da associação junto com aqueles agentes comunitários, eles chegam: 'Nós queremos controlar a nossa creche. As crianças que vão entrar aqui são as crianças que a gente acha que deve ser.' _ Porque eles têm também*

¹⁵⁰ Depoimento do Léa Ayres à pesquisa em 03/12/2005

¹⁵¹ O projeto de Creches Comunitárias da Secretaria Especial de Ação Comunitária do governo federal ia no mesmo sentido de estimular a participação comunitária, segundo o material, como uma forma de desburocratizar o programa. No material, as recomendações são para que se forme um grupo, que não precisa estar legalizado, eleger os responsáveis que deverão providenciar o local da creche, levantar o número de possíveis beneficiários e por último contatar a prefeitura "*para avaliar a forma de ajuda desta*". (*Creches Comunitárias - Projeto 12*. Secretaria Especial de Ação Comunitária / Governo José Sarney. Fonte: APF)

*uma avaliação muito dura a respeito de quem tem direito e de quem não tem direito. _ 'Aquela mulher lá não, aquela lá é fofoqueira, fica no meio da rua.' Não, os filhos dela têm direito de estar na creche, quando a gente começa a discutir a questão do direito e da prestação de serviço, aí começa a ter tensão. (...) Então, todo o movimento da época do Sergio Andréa e, posteriormente, todo o desenvolvimento de entender isso como política pública, aí as associações disseram: 'Espera aí, mas não foi isso que foi combinado, o que foi combinado é que vocês iam construir uma creche aqui para nós.' E esse 'para nós' significava controle absoluto."*¹⁵²

Assim como encontrou resistências em lideranças, a transformação das creches de Programa para Departamento, passo a mais na institucionalização e que abriu caminho para a transferência deste serviço para a Secretaria de Educação, também encontrou resistências por parte de políticos que estavam à frente da SMDS, que assim 'perdiam' equipamentos que, sob a administração da SMDS, eram encarados como destinados para uma parte específica da população, as favelas, ou seja, não universalizado. Não devemos desconsiderar que a instalação desses serviços nas favelas não havia deixado de ter uso eleitoral, sendo a contratação de pessoas das comunidades para trabalharem nestes serviços e/ou como agentes comunitários, e mais a entrada de pessoas para cargos na administração um poderoso instrumento de arregimentação para apoio ao governo.

Por outro lado, o poder de decisão que a comunidade, através de suas organizações, exercia nestes equipamentos pode ser entendido/defendido como uma forma de tornar democrática a gestão dos serviços públicos¹⁵³.

O ciclo do 'novo associativismo' à frente da SMDS chegaria ao fim enfrentando duas 'tempestades', de diferentes origens. A primeira seria a falência da Prefeitura do Rio de Janeiro, causada em grande parte pelo isolamento político do governo, obrigando a interrupção de vários programas¹⁵⁴ deixando até os funcionários da prefeitura sem salário durante alguns meses, o que ocasionou uma greve. A segunda, no sentido estrito do termo,

¹⁵² Depoimento do Léa Ayres à pesquisa em 03/12/2005

¹⁵³ Adiante voltaremos à questão das creches e escolas comunitárias a partir da entrada de um novo ator nesta relação entre Estado e comunidades, as ONGs.

¹⁵⁴ Na manchete: "Crise força hospital a dar alta" e na cabeça de uma matéria: "Obras para os favelados não saem do papel" (Jornal do Brasil, 20/09/1988)

seriam as chuvas que caíram sobre a cidade em 1988, com desabamentos de encostas em mais de 170 favelas do Rio de Janeiro, que causaram as mortes e deixou mais de 10 mil desabrigados. A SMDS teve de voltar seus esforços para alocar os desabrigados e os moradores que ainda permaneciam em áreas de risco nas favelas; e também em obras de reconstrução nas favelas ou preventivas, como contenção de encostas, o que já vinha sendo feito, porém teve de ser priorizado em função da volta, vista principalmente em parte da grande imprensa, da defesa da remoção das favelas devido aos estragos e mortes que estas sofreram por causa das chuvas¹⁵⁵.

A última ação da SMDS na gestão Sergio Andréa foi um levantamento onde se calculou quanto custaria a urbanização integral das favelas do Rio de Janeiro¹⁵⁶, e que serviu de base para que no último ano de gestão de Saturnino fosse lançado o *Programa Quinquenal de Urbanização de Favelas e Loteamentos Irregulares do Município do Rio de Janeiro*, cuja política era integrar todas as ações que vinham sendo feitas nas favelas, para em cinco anos “*integrá-las à cidade transformando-as em bairros populares.*”¹⁵⁷

Se a década de 1980 trouxe melhorias consideráveis para as favelas, o certo também que o quadro ainda era de deficiência em vários aspectos. Mesmo na oferta de serviços públicos, o esgoto só chegava a 20% dos domicílios em favelas; a água atingia 60% destes e a luz, 85%.¹⁵⁸ O correto seria dizer que *em algumas favelas a situação mudou*, ou mesmo em partes destas. Em Oliveira *et alli*¹⁵⁹ é feita a crítica de que estes serviços foram concentrados nas favelas mais próximas ao centro do Rio, e que mesmo nestas favelas a distribuição destes serviços se deu de maneira desigual, muitas vezes não atingindo toda comunidade.

¹⁵⁵ Reinaldo Guarany. *Rio de Fevereiro: chuva, suor e tristeza*. In: *Pensar e Fazer...* e *Jornal MutirãoRio*, ano 1, n^{os}. 1 e 2, SMDS, abril e junho de 1988. Fonte: Arquivo pessoal de Tânia Coelho.

¹⁵⁶ "A solução para as favelas" (*Jornal do Brasil*, 26/10/1988). O custo foi orçado na época em US\$ 959,96.

¹⁵⁷ "O plano é transformar as favelas em bairros populares" *Jornal MutirãoRio*, ano 1, n^o 1, junho de 1988. Fonte: Arquivo pessoal de Tânia Coelho e *Programa Quinquenal de Urbanização de Favelas e Loteamentos Irregulares do Município do Rio de Janeiro*. Fonte: BIPP.

¹⁵⁸ *apud* Burgos. *Dos Parques Proletários...*

¹⁵⁹ Anazir de Oliveira *et alli* *Op. cit.*

Em 1991, o número de favelas, segundo o IplanRio, era de 570, e o de moradores destas era de 963 000¹⁶⁰. Este aumento do número de favelas era tratado com preocupação na grande imprensa. Por exemplo, o jornal O Globo em 27/05/1990 publicou uma reportagem com o título “*Rio, uma cidade tomada pelas favelas*” onde se criticava as autoridades do governo do Estado e principalmente da Prefeitura, particularmente da política da SMDS, tendo novamente como secretário Pedro Porfírio, em urbanizar as favelas e não removê-las e também por não reprimir novas invasões. Ainda como parte da matéria, em entrevista, Irineu Guimarães, de volta à presidência da FAFERJ explica: “*Virou um palavrão, uma coisa feia, as autoridades promoverem gratuitamente a remoção de uma favela.*” Isto demonstrava que se os favelados haviam conquistado alguns avanços, principalmente quanto ao reconhecimento por parte do Estado quanto o direito de permanência da favela no local, ainda pairava disseminada na sociedade uma forte carga de preconceitos quanto à este direito.

Parte das conquistas que as favelas obtiveram se deve à disputa política entre as diversas forças, mas deve-se atribuir isso também à percepção social de aumento da violência urbana, que passa a ocorrer principalmente a partir da década de 1980, identificando nas favelas o seu foco de origem¹⁶¹, demandando uma resposta do Estado em relação às favelas, considerando, pelo que foi dito a pouco, que esta ‘resposta’ deveria contemplar também os favelados.

Na prefeitura de Marcello Alencar, com o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, exigência da Constituição de 1988, a via urbanizadora das favelas é consolidada como função do poder público. Nos artigos do Plano, a favela é definida como “...*área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação de terra por população de baixa renda, precariedade da infra-estrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregulares e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais.*”¹⁶². Assumindo a urbanização das favelas como uma atribuição do Estado, o Plano define as responsabilidades da Prefeitura

¹⁶⁰ *Favelas cariocas: alguns dados estatísticos*. IplanRio, Rio de Janeiro, 1993. Fonte: BIPP

¹⁶¹ Este ponto é abordado no próximo capítulo.

¹⁶² Artigo 147 do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Fonte: BIPP.

na matéria, expressando a orientação de integrar as favelas aos bairros com uma urbanização que preserve a “tipicidade da ocupação”.

Em consonância com os princípios do Plano Diretor, surge em 1993 o Programa Favela Bairro. O programa foi um entre outros propostos pelo Grupo Executivo de Assentamentos Populares¹⁶³, mas foi sem dúvida o de maior repercussão, inclusive internacional. Ainda em dezembro de 1993 é criada, em caráter extraordinário, a Secretaria de Habitação, a partir de recomendação do Geap, que passa a ser então o órgão do governo responsável por políticas para as favelas, substituindo a SMDS nesta função, que passou a assumir funções semelhantes as que a Fundação Leão XIII passou a exercer anteriormente à nível estadual, de prestar assistência social à população carente em geral, de modo que em 2004 sua denominação foi modificada para Secretaria Municipal de Ação Social.

Concluindo este ponto, somado a todo processo de institucionalização dos serviços prestados pela SMDS, ocorreu também, já na gestão César Maia, uma "despolitização" da SMDS. Este reestruturou a secretaria de forma que os engenheiros do programa Mutirão e a área de Educação passassem, respectivamente, para a Secretaria de Obras e para a Secretaria de Educação. Não nos esqueçamos das ligações partidárias que muitos destes técnicos tinham, o que deve ter contado para esta "despolitização". Restando à secretaria só os técnicos ligados à área de Serviço Social, com suas devidas atribuições.

Tomando o caso da SMDS como paradigma, vemos que esta "despolitização" das políticas públicas ligadas às favelas nos remete à teoria de Castells, que trabalhamos anteriormente, em que o Estado tenta atribuir um caráter 'técnico' à todas as suas decisões, caráter que tem sido buscado incessantemente pelo Estado, principalmente após a passagem do brizolismo pelas administrações estadual e municipal, como veremos por exemplo, no programa Favela Bairro, onde as autoridades responsáveis por este insistem no caráter técnico na escolha das favelas beneficiadas.

¹⁶³ O Favela-Bairro na verdade se insere no PROAP, Programa de Urbanização e Assentamento Popular. O PROAP consiste, além da urbanização das favelas (o Favela-Bairro, que consome 192 milhões deste financiamento); a regularização dos lotes e; monitoramento, educação sanitária e ambiental e desenvolvimento institucional nas comunidades de baixa renda. Abordaremos o programa no próximo capítulo.

Nossa hipótese é de neste período o que ocorria era que o 'jogo político' era claro, aceito pelos atores como um espaço natural e legítimo de atuação, onde a organização e mobilização contavam como fator de pressão frente ao Estado. Tendo sido feita inclusive, no primeiro governo Brizola e na conjuntura de redemocratização que vivia o país, a opção por parte do Estado de estimular esta participação e organização comunitária, seja por quais fossem os interesses que moviam esta opção. Quando o movimento comunitário deixa de ser um ator relevante, após todo o processo posterior de mudanças nas formas do Estado se relacionar com as comunidades e de mudanças no interior do próprio movimento comunitário, e também por não haver mais uma grande bandeira que unifique suas várias tendências (*Não à Remoção, Pela Urbanização*), ou seja, quando este não se apresenta mais como um ator coletivo que tenha peso decisivo no processo político, a arena política passou a ser mais 'fechada' em salas e gabinetes e por isso, as decisões sobre as políticas públicas têm de ser atribuídas à outras razões que não às políticas, que se tornou fetichizada, fechando um circuito de causa e efeito da fragmentação do movimento comunitário e de sua "despolitização".

Um "novo associativismo"?

A gestão de Irineu Guimarães à frente da FAFERJ, após sua unificação, receberia o mesmo tipo de críticas que seu grupo dirigia ao de Jonas Rodrigues. Um editorial do jornal da Pastoral de Favelas, o *Favelão*, de janeiro de 1985, traça um histórico do movimento comunitário no período dos dez anos anteriores, centrando principalmente na FAFERJ, reproduzimos aqui todo o editorial por ser feito não um retrospecto histórico que relata com exatidão o que ocorreu, mas a construção de uma memória de luta a partir da visão das lideranças identificadas com o 'novo associativismo':

"Há uns dez anos atrás o movimento favelado estava desarticulado, devido ao período político que vivia o país. Tínhamos que nos reunir quase que clandestinamente; vários líderes comunitários foram cassados, mortos, e alguns, desestimulados, abandonaram a luta; por conseguinte as favelas cresciam numericamente e também os números de despejos. Iniciou-se (sic) ações indiscriminadas dos grileiros, com total apoio das autoridades constituídas. Era necessário, e com urgência, uma organização mais

*ampla, que extrapolasse o âmbito das comunidades, para isso já existia a Federação das Associações de Moradores de Favelas _ FAFERJ_ que naquele momento estava dividida em duas facções _ Jonas Rodrigues, representando o chaguismo, e Irineu Guimarães, a oposição representava a esperança de reorganização do movimento. Em 1979, Irineu Guimarães foi eleito presidente da FAFERJ, mas Jonas continuava atuando contribuindo ainda mais para a divisão do movimento. A Federação ficou conhecida como FAFERJ 1 e FAFERJ 2, mas um mandado judicial reconheceu a facção de Irineu, porém para a surpresa geral, em 1981 as duas facções se unem e são negociados cargos da Federação. Tudo isso ocorre para beneficiar os partidos políticos, nunca às pretensões das favelas. Em 1982, a oposição denominada chapa 2 se organiza e é feita (sic) de verdade as eleições, e luta contra a máquina do chaguismo, e tem um ganho político incalculável; perdeu numericamente pela diferença de 14 votos. Cabe lembrar que nos organizamos tardiamente. Esta pequena história é uma tentativa de lembrar aos companheiros que está na hora de parar com as reclamações e nos organizarmos, se quisermos realmente uma Federação Independente, e também mostrar que somos capazes, mesmo tendo poucos recursos financeiros, temos a capacidade de gerá-los. Esta organização se faz urgência maior, já está próximo."*¹⁶⁴

Em novembro de 1984, o IV Congresso de Favelas da FAFERJ, com a presença de Vivaldo Barbosa e do prefeito Marcello Alencar, terminou com a entrega ao governo do estado das reivindicações levantadas no congresso. Entre outras deliberações, constavam a *“Urbanização das comunidades faveladas e que haja subvenção para a FAFERJ e as associações de moradores, com fim de que possam desenvolver melhor suas funções.”*¹⁶⁵ Quanto este último ponto, vemos que a remuneração das associações era uma bandeira do movimento comunitário. Mais à frente retornaremos a isto.

Ao analisamos os materiais das chapas concorrentes à diretoria da FAFERJ em abril de 1985, vencida por Irineu Guimarães, podemos traçar um painel das posições políticas existentes no movimento comunitário naquele momento. A chapa *Nova República nas Favelas* (chapa 1), era a chapa de continuidade, com a maioria de seus membros ligados ao

¹⁶⁴ Editorial (Favelão nº 18, janeiro de 1985)

¹⁶⁵ "O 4º Congresso e as resoluções" (Favelão nº 18, janeiro de 1985).

MDB, que mudara o nome para PMDB, presidida por Irineu Guimarães e com Hélio Oliveira, da Formiga, como vice-presidente; a Chapa *Renovação e Luta* (chapa 2) composição das forças de esquerda que faziam oposição à FAFERJ, sendo seus membros filiados ou simpatizantes do PDT (Partido Democrático Trabalhista) e PT (Partido dos Trabalhadores), encabeçada por Nahildo Ferreira, presidente da Associação de Moradores de Vigário Geral, vinculado ao PDT, e que contava ainda com a participação de Itamar, da Associação de Moradores do Santa Marta e Eliana, da Associação de Moradores e Amigos da Nova Holanda; por último a chapa *Cor Verde – Unidade, Trabalho e Renovação* (chapa 3) era encabeçada por Nilton Alves de Brito, da Baixa do Sapateiro, tendo ainda Jonas Rodrigues como presidente do conselho de representantes.

A chapa 1, como se pode ver já no seu próprio nome (alusão ao momento político do país), fazia a defesa da costura política que levava Tancredo Neves à presidência da República. “*Os favelados têm um papel a cumprir nesta Nova República do nosso país. Unidos e mobilizados junto com todos os brasileiros para a realização das mudanças, estamos torcendo por Tancredo Neves.*”¹⁶⁶. Adiante, a chapa apresenta como fruto de sua gestão à frente da FAFERJ que “*os favelados hoje são respeitados por sua longa luta em defesa de seus direitos, por isto, hoje não existe no Governo do Estado quem não saiba de cor e salteado nossas reivindicações.*”.

As diferenças entre as chapas 1 e 2 sobre o momento político do país ficam clara. Enquanto aquela defendia a posição da transição negociada, a chapa 2, que se apresentava como mais “politizada” e “combativa”¹⁶⁷, fazia a defesa da ruptura imediata com o regime, com a convocação de eleições diretas para presidente e o fim das restrições democráticas. A

¹⁶⁶ Material da Chapa 1: *Nova República nas Favelas* à eleição da FAFERJ_ abril de 1985. Fonte: APF. Tancredo Neves, já eleito presidente no Colégio Eleitoral, ficou gravemente doente e internado no hospital, da véspera de sua posse como presidente, do dia 14 de março até o dia 21 de abril de 1985. Ver Ronaldo Costa Couto. *História Indicreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Ed Record, Rio de Janeiro, 1998. Embora o material esteja sem a data exata de publicação, pela eleição da entidade estar marcada para o dia 14 de abril, podemos supor que a referência à Tancredo seria pelo seu estado de saúde, visto o mesmo estar hospitalizado na época.

¹⁶⁷ Estamos nos concentrando na análise da chapa 2 devido à concepção de movimento que os integrantes desta têm, ou ao menos como eles a apresentam, visto que esta se aplica bem ao que definimos como o nosso objeto de estudo.

chapa 2 também se originava no Comissão de Defesa do Projeto Mutirão (Codeprom), compostos por diversas lideranças que reivindicavam a implementação das obras do Projeto Mutirão.¹⁶⁸

No material de apresentação da chapa 2 é feita uma avaliação negativa da atuação da FAFERJ, pois “*a mesma tem sido usada para fins inescrupulosos e de interesses pessoais, não respeitando os fins para a qual foi criada.*”¹⁶⁹. Também em outro material, num informativo do Movimento de Apoio às Lutas Populares, voltado à eleição da FAFERJ, temos vários trechos em que são feitas as críticas à gestão de então da FAFERJ, tentando constantemente frisar as diferentes concepções de movimento comunitário existentes entre os grupos. No editorial deste informativo, acusa-se a diretoria de ser inoperante, pois no 4º congresso de favelados, a FAFERJ não teria conseguido mobilizar “*mais de 70 associações ou mais de duas mil pessoas*”¹⁷⁰. A concepção de movimento comunitário de Irineu e sua facção é descrita também como baseada apenas no relacionamento com autoridades, o que para a chapa 2 não irá solucionar os problemas dos favelados, pois “*há muito o que fazer, o que renovar. E esta renovação não podemos esperar de Irineu e cia. pois não se fará com favores, e sim com muita luta, com o aumento crescente da mobilização e do nível de consciência do Movimento de Favelas. com sua participação cada vez maior nas lutas que se travam.*” para a chapa 2, ser comprometido com a renovação da FAFERJ_ *significa um trabalho incessante na base do movimento.*”¹⁷¹. Em outro material, num encarte de propaganda da chapa 2 é enfatizado o papel de conscientização que a FAFERJ deve ter: “*Entendemos que a FAFERJ deve ser responsável pela maior conscientização dos favelados, para que os mesmo estejam conscientes dos seus direitos.*”¹⁷²

¹⁶⁸ Panfleto do Codeprom: *Denúncia aos companheiros de favelas – Projeto Mutirão* e do Codeprom/Chapa 2: *Companheiros favelados* (sobre o Projeto Mutirão) Fonte: APF.

¹⁶⁹ *Carta de Princípios da Chapa 2: Renovação e Luta*. Para a eleição da FAFERJ _ abril de 1985. Fonte: APF.

¹⁷⁰ *Movimento Popular – Informativo do Movimento de Apoio às Lutas Populares (MALP)*. Ano I n. 2, abril de 1985. Fonte: APF.

¹⁷¹ Idem.

¹⁷² *Chapa 2: Renovação e Luta*. Encarte para a eleição da FAFERJ _ abril de 1985. Fonte: APF.

Adiante, neste mesmo documento, a defesa do papel da FAFERJ não apenas como um instrumento de conscientização, mas também de atuação na ‘grande política’¹⁷³, é mostrada na defesa de que “A FAFERJ deve orientar as associações, pra que as mesmas, incentivem os seus associados a participarem do MOVIMENTO POPULAR (Sindicatos de suas categorias, Partidos Políticos, Clubes das Mães e etc...)”¹⁷⁴. A defesa desta participação na luta política mais geral pela chapa 2 é feita sem abandonar a bandeira da urbanização das favelas por parte do Estado e da posse da terra, mas argumentando que só estas lutas “*não eliminarão as reais causas da precária condição de vida dos favelados. Mesmo que se urbanize todas as favelas hoje existentes, dado ao (sic) regime explorador que vivemos, novas favelas surgirão coma s mesmas precariedades.*” O texto atribui ainda ao controle do Estado por parte dos grandes grupos econômicos a razão para o crescimento das favelas. De modo que, os membros¹⁷⁵ que compunham a chapa 2 tinham a compreensão de que a melhoria das condições de vida dos favelados passava necessariamente pela participação da FAFERJ nas grandes questões da política nacional, como vimos acima, como as ‘Diretas Já’ e pelo fim das restrições à democracia (pelo direito de greve, livre organização partidária, fim da Lei de Segurança Nacional, etc.). Tal compreensão é apresentada de forma ainda mais incisiva neste trecho: “*O que é preciso é a transformação desse Estado em um Estado Popular.*”.

O informativo do MALP traz textos de autoria de alguns dos componentes da chapa 2¹⁷⁶. Em seu texto, Nahildo expõe sua posição sobre os partidos, tema delicado ao movimento comunitário pelo envolvimento de várias lideranças com partidos de vários matizes, como vimos acima. Nahildo afirma: “*Entendo que devemos ter um bom*

¹⁷³ Segundo o conceito gramsciano que discutimos no capítulo 1.

¹⁷⁴ *Chapa 2: Renovação e Luta*. Encarte para a eleição da FAFERJ _ abril de 1985. Fonte: APF.

¹⁷⁵ No Encarte para a eleição da FAFERJ da chapa 2 são apresentados todos os membros da chapa acompanhados com seu perfil e um breve histórico, notamos que vários participaram de outros movimentos (sindical, estudantil) e/ou tinham ligações com outras organizações comunitárias (blocos, times de futebol). Alguns dos membros são: Itamar Silva, Eliana Silva, Jurema Batista, Paulo Banana Maria Helena (da Rocinha) e Antônio Manoel de Souza (do Morro Azul).

¹⁷⁶ *Movimento Popular* – Informativo do Movimento de Apoio às Lutas Populares (MALP). Ano I n. 2, abril de 1985. Fonte: APF.

relacionamento com todos os partidos, com todas as tendências, preservando a independência. Sou contra o clientelismo e não tolero a partidarização da FAFERJ, mas quero o movimento politizado.”. Em seu texto, Cláudio de Moraes, presidente da Associação dos Guararapes e candidato a vice-presidente da FAFERJ, tece críticas ao cupulismo, que teria esvaziado o movimento de favelas pela direção tomar, constantemente, “atitudes isoladas”. Esta, aliás, é uma das críticas mais comuns nos materiais da chapa 2 ou de pessoas ligadas à ela, à direção de Irineu Guimarães, de que a FAFERJ teria se atrelado à interesses partidários, usando a máquina da FAFERJ para isso¹⁷⁷.

O texto de Nilton Gomes, o Diquinho, presidente da Associação do Itararé, candidato a secretário-geral é o que faz a defesa mais clara de um papel transformador da FAFERJ. Em seu texto, ele se refere ao movimento favelado como um “*setor do movimento operário*”. Para ele, a principal tarefa da FAFERJ seria: “*realizar um trabalho de esclarecimento político, exclusivamente voltado para a defesa da classe operária, dos seus interesses, objetivando a conquista de uma sociedade justa, **uma sociedade socialista***” (o grifo é meu).

A eleição foi vencida pela Chapa 2 por 108 votos (contra 103 da chapa 1 e 45 da chapa 3)¹⁷⁸, embora a composição entre as forças de esquerda, especialmente entre PDT e PT, que viviam intensa disputa na base do movimento, não durasse mais de um ano, culminando com a saída do PT da direção da FAFERJ.

A gestão de Nahildo Ferreira, membro do PDT, ocorreu num momento conturbado para esta força na política estadual. Embora o PDT tenha crescido muito no movimento comunitário, em grande parte, pela presença do partido no governo do Estado e Prefeitura, e pelas políticas que conduziu em relação às favelas e pela relação que travou com o movimento comunitário.

Em 1985, Saturnino Braga, embora tendo sido eleito prefeito da cidade do Rio de Janeiro pelo PDT, romperia com este partido dois anos mais tarde, levando a FAFERJ à oposição ao prefeito que se aproximava agora de outras forças de esquerda, como o PT, que assumiu a SMDS. Pouco depois, em 1986, o PDT perde também o governo do estado com

¹⁷⁷ *Documento de avaliação dos trabalhos realizados pela diretoria da FAFERJ nos últimos três anos.* Proposta levada à reunião da zonal Leopoldina da FAFERJ no segundo semestre de 1984. Fonte: APF.

¹⁷⁸ “*Chapa 2 vence na FAFERJ por cinco votos.*” (jornal não identificado e sem data)

a eleição de Moreira Franco, do PMDB, que contou com apoio de várias lideranças, entre elas, Irineu Guimarães e Maria Helena, da UPMMR¹⁷⁹. Ou seja, a partir de um determinado momento, a FAFERJ passou a ter em sua direção uma força cuja construção se devia em grande parte a sua presença à frente dos governos estadual e municipal. E estes estavam agora nas mãos de forças, cada uma num determinado campo do espectro político, que disputavam o movimento comunitário com o PDT.

Ao fim da gestão de Nahildo, a FAFERJ já não possuía o mesmo peso que tivera no movimento comunitário. Um das causas é o isolamento da sua direção em relação aos poderes estadual e municipal, aumentada ainda, pelo fato das associações, como acontecera antes com a CTF e Artur Rios na época de Carlos Lacerda (ver capítulo 1) se relacionarem diretamente com as autoridades, sem necessidade de intermediação de uma entidade e/ou uma luta comum que as agrupasse numa causa. Além do que, grande parte da articulação já estava sendo feita 'por dentro' do Estado, através das lideranças incorporadas ao aparelho dos governos. Voltaremos à isso adiante. Por ora, analisemos que, por conta desses fatores e mais disputas políticas internas, a proposta de eleição direta para a sucessão de Nahildo não mobilizou a população das favelas ou mesmo as associações¹⁸⁰. Das 106 favelas cujas associações estava regularizadas para votar, perfazendo um total de aproximadamente catorze mil eleitores, apenas onze mil votaram, sem ter alcançado o quórum, foi marcada então uma nova eleição, sem necessidade de quórum mínimo, e que foi ganha por Irineu Guimarães, na época trabalhando como assessor de Néelson Moreira Franco, irmão do governador e sub-secretário de Promoção Social. Na posse, Néelson Moreira Franco declarou: *"É uma vitória da própria comunidade, pois há muito tempo a FAFERJ não participa dos interesses das comunidades carentes."*¹⁸¹

De tudo isso, podemos concluir que na nova conjuntura democrática, com forças cujo perfil de atuação não se restringia a buscar apenas votos para galgarem posições nos aparelhos de Estado, mas que buscavam também ter inserção no movimento social, a

¹⁷⁹ "Moreira sobe a Rocinha e encontra força de Brizola" (Jornal do Brasil, 28/09/1986) a matéria fala sobre visita de campanha de Moreira na Rocinha acompanhado de Maria Helena.

¹⁸⁰ "Eleição na FAFERJ decepciona" (Jornal do Brasil, 25/04/1988)

¹⁸¹ "FAFERJ tem nova diretoria" (Jornal do Brasil, 06/06/1988)

disputa pelo aparelho de Estado ocorria também na disputa do movimento de favelados, e vice-versa. As autoridades à frente do Estado tinham de lidar com as organizações comunitárias que voltavam a ter poder de pressão e barganha, fosse através do voto ou através de 'mobilizações'¹⁸². E nestas organizações era agora possível atuarem diferentes concepções de movimento comunitário, cujas táticas e objetivos variavam. Esta multiplicidade de posturas e concepções, aliás, voltara a ser possível dentro do próprio Estado, como vimos no caso da SMDS, que chegou a ser dirigida por pessoas egressas do movimento comunitário.

Reconhecemos a dificuldade de definir várias possíveis posturas em um único tipo de concepção. Feito o alerta do risco que incorremos, e, conforme dissemos acima, o que buscamos são as representações de uma determinada concepção de movimento. Concepção esta que se apresenta como 'politizada', em oposição ao 'partidarismo', ao 'clientelismo' ou ao 'imediatismo'; que busca 'esclarecer' e 'conscientizar' os favelados na luta (e através desta) pelos seus direitos, não se limitando a conquistas pontuais; que luta não apenas por melhorias específicas nas comunidades, mas por uma mudança social que dê solução às causas que produzem a necessidade da moradia em favela. A esta concepção, para alguns que dela partilhavam, se daria o nome de "novo associativismo". Eliana Silva, ainda que ressalte que não chegou a se configurar um "novo associativismo" afirma que "*De certa forma eu acho que eu, Itamar e algumas outras pessoas que eu me identifiquei, a gente buscava dentro das nossas condições, condições históricas e mesmo de vida - a gente ter crescido em outros lugares – que tínhamos uma proposta diferente, inclusive na FAFERJ, era isso que eu queria imprimir lá.*"

Retornando ao episódio do Projeto Rio. O que podemos apreender quanto à postura das lideranças em relação ao governo é que, em que pese terem figurado como 'conservadoras', 'clientelistas', estas passaram da oposição a um projeto do Estado, quando este implicava a remoção das favelas, para o apoio entusiástico, inclusive ao governo,

¹⁸² Para corroborar nossa hipótese, vemos que nem mesmo o governo federal, na Nova República, deixou de criar órgãos e programas especificamente voltados para a favela, como a Secretaria Especial de Ação Comunitária e o programa *Fala Favela*. ("*Programa de Sarney é barrado na favela*" _ O Dia, 14/03/1988). Infelizmente, não encontramos fontes ou dados que permitam saber o alcance dessas iniciativas, nem mesmo no material produzidos por organizações das favelas. Talvez esse silêncio indique algo?

quando este passou a acenar com a possibilidade de urbanização e a transferência da posse aos favelados¹⁸³. Vemos então que é preciso problematizar uma 'classificação' das lideranças faveladas dentro de uma determinada postura¹⁸⁴, pois esta postura variou conforme a proposta apresentada pelo governo quanto ao destino das comunidades que representavam. Ou seja, não havia uma postura pré-definida, seja de 'confronto' ou de 'colaboração'. E, mesmo neste ponto, isso não significa uma postura permanente, pois no processo das décadas de 1980 e 1990 veremos que as lideranças que se auto-identificam com uma ou outra postura num momento, podem atuar em outros dos mais diversos modos, de acordo com a conjuntura política, com o governo que estiver à frente, ou com a organização comunitária que estiverem atuando.

Ou seja, a postura do Estado em relação às favelas é um dos elementos fundamentais para compreensão dos modos de agir das lideranças.

Vimos que a entrada do Estado nas favelas se dava de forma pontual, esporádica. As lideranças comunitárias deste período se caracterizam, em geral, por 'botarem a mão-na-massa', ou seja, serem aqueles que organizavam a favela contra a remoção e, no caso que nos interessa, para as obras coletivas de auto-construção da favela. No depoimento de Itamar podemos identificar isso claramente: "*A gente era visto, primeiro, como o pessoal que fazia as coisas, com quem se podia contar quando se precisava, de madrugada, se arrebetasse uma casa, acontecesse alguma coisa, a gente ia para lá ajudar. Além disso, éramos o pessoal que carregava o material morro acima. Apesar de serem estudantes, universitário, eram os que metiam o pé na lama. Esse peso, de sermos vistos como os intelectuais da favela, isso nunca sentimos muito, porque estávamos metidos no trabalho braçal, no trabalho prático (...) essa distância existia de fato, mas era quebrada pela*

¹⁸³ "Codefam aplaude ação do Estado" (O Globo, 26/05/1982). A matéria fala sobre a inclusão da Codefam como um dos órgãos de poder decisório sobre as obras da Maré. Na matéria lemos: "*A Codefam entregou ontem o governador um documento denominado 'Carta de Agradecimento', no qual expressa a gratidão daquela comunidade pela criteriosa ação das autoridades e pelas demonstrações de interesses por aquela faixa carente da população.*"

¹⁸⁴ Que lideranças comunitárias façam este tipo de crítica, é válido pela disputa política, inclusive é o papel delas, mas isso foge aos objetivos deste projeto, que busca entender as transformações do movimento comunitário, mais do que classificá-las.

prática, pelo nosso envolvimento com as atividades da comunidade." ¹⁸⁵. Desta fala podemos tirar duas conclusões: a primeira é das atribuições que a liderança comunitária tinha que ter, no caso, os trabalhos que envolviam a auto-construção da comunidade; a segunda é que a liderança derivava do envolvimento com a coletividade, com os interesses da favela como um todo. Itamar se refere ao período do final da década de 1970, quando ele passou a atuar no movimento comunitário.

Comparando a fala de Itamar Silva com a de Hélio de Oliveira, referindo-se a Formiga já no início dos anos 1980, podemos perceber algumas diferenças: *“Formamos uma chapa e começamos a envolver a comunidade na discussão de um novo projeto, porque até então a diretoria tinha o hábito de, nos fins de semana, botar uma enxada nas costas e sair por aí limpando valas, tentando resolver os problemas da comunidade. Nós apresentamos uma proposta diferente: ‘A solução dos problemas do Morro da Formiga não está aqui dentro, está lá fora, no poder público. Temos que convencê-lo a entrar aqui na comunidade para resolver esses problemas, isto é sua obrigação’.* (...) *Numa reunião para discutir a campanha, um morador falou assim: ‘(...) se numa chuva forte cair um barraco na Galiléia, qual vai ser o seu procedimento como presidente?’ _ Respondi: ‘Se o morador esperar que o presidente da associação vá socorrê-lo, está tudo errado, não pode ser por aí. O socorro tem que vir imediatamente por parte dos vizinhos. Acho que o papel da diretoria da associação é mobilizar e organizar a comunidade para reivindicar serviços do poder público, até para evitar essas tragédias. Essa vai ser a nossa contribuição: procurar incentivar, sim, em alguns momentos, um mutirão, mas não pode ser uma atuação paternalista, em que o morador espera que a diretoria da associação resolva os problemas e o morador não tem nenhuma participação; isso não, tem que haver uma mobilização geral.”* Ou seja, já é um outro momento, em que o Estado já tinha uma nova forma de entrada na comunidade, em que essa própria presença do Estado passava a ser cobrada como um direito das comunidades, e não mais como um 'favor' das autoridades. A 'mão-na-massa' é substituída pelo empenho em trazer o Estado para as comunidades, cabendo às lideranças a tarefa de conseguir isso.

¹⁸⁵ Depoimento de Itamar Silva no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

Um exemplo disso é o caso, já citado acima, da eleição da UPMMR na Rocinha em 1984. Pelo noticiário da imprensa¹⁸⁶, vemos a ênfase na cobrança da presença do Estado. A legenda acima da matéria trazia o seguinte: "*Após uma eleição disputada, a nova presidente da União Pró-Melhoramentos da Rocinha vai reivindicar das autoridades mais investimentos na favela.*". No corpo da matéria lemos: "*A obrigatoriedade de município e estado prestarem serviços à Rocinha é justificado por Maria Helena a partir da arrecadação superior a de muitas cidades do interior do Rio de Janeiro.*" Passa a ser entendida como principal função da associação a capacidade de trazer os investimentos do Estado para a favela, conforme o novo momento político e a disposição declarada do governo do estado em dar voz às organizações comunitárias, conforme vemos no fim da matéria, onde Vivaldo Barbosa, cuja secretaria tinha dirigido o processo eleitoral, declara: "*O processo de eleição direta fez surgir uma união independente, mais forte, mais unida. Agora a comunidade vai se fazer ouvir pelas autoridades através desse canal de representação.*" (o grifo é meu)

Um dos elementos que podemos buscar, que diferenciariam as formas de associativismo, seria a prática cotidiana, a forma de lutar para trazer as melhorias para as comunidades, em outras palavras, na relevância dada à mobilização da comunidade, vista não apenas como um instrumento para obtenção das melhorias na favela, mas de certa forma como um dos fins da associação, o 'aprendizado político' daqueles que a associação representava. Segundo Eliana Silva: "*Dentro da Maré a gente era a única que tinha a prática diferenciada, as outras eram muito clientelistas. Tinham essa visão que as associações viravam um órgão da prefeitura, tinham uma visão que a prefeitura tinha que dar dinheiro para os presidentes das associações. Essas diferenças se materializavam em coisas pequenas e ao mesmo tempo grandes porque formavam uma visão sobre isso. Então, eram associações tradicionais que não faziam assembleia; faziam arranjo em época de eleição; eram associações em que o dirigente se sentia superior ao morador e não mais um agente político daquele contexto. Então tinha essa diferenciação entre nós e as outras associações. Só que como a gente mobilizava e acabava conseguindo trazer benefícios, as pessoas se juntavam à gente muito a partir disso.*".

¹⁸⁶"Rocinha depois da eleição: o que vai mudar." (O Globo / Barra, 04/10/1984)

A partir desta fala de Eliana, no ponto onde ela se refere que conseguia unir as outras associações de moradores da Maré em torno das lutas pelas melhorias, passemos ao próximo ponto.

Propriedade da Terra X Urbanização

Façamos já algumas conclusões para fechar este capítulo que começamos abordando a emergência de um tipo de associativismo, numa conjuntura onde o Estado se pautava pela lógica da remoção das favelas e do não reconhecimento desta como parte integrante da cidade, à qual, por conta disso, não recebia serviços nem equipamentos como uma política de Estado, mas apenas de forma esporádica e mesmo assim de qualidade inferior. Por conta disso, muitas associações exerceram ativo papel de resistência, no caso às remoções (e também quando isso fosse possível). Essa resistência implicava também, num certo sentido, na permanência e melhoria da comunidade, em organizar a população para ela mesma providenciar as melhorias que o Estado se omitia de fazer, como uma escadaria ou uma creche.

A partir da virada da década de 1970, o Estado, em todos os seus níveis, assume uma postura diferente 'entrando' nas favelas com a criação de vários órgãos e através de diferentes programas (SMDS; Projeto Rio; Cada Família, Um Lote, etc.). Acenando inclusive com a entrega da propriedade da terra, importante conquista num momento em que as remoções eram recentes, talvez a maior até então. E, como vimos, foi em torno da luta pela propriedade da terra que muitas as organizações comunitárias se mobilizaram (como foi o caso da Pastoral e da Codefam, em seu primeiro momento).

Devemos considerar que a luta pela terra envolvia questões que extrapolavam o âmbito local, pois se contrapunha a toda uma lógica quanto ao uso do solo urbano e, por isso, confrontando grandes interesses imobiliários (na disputa pelos terrenos) ou questionando o Estado quanto ao uso dos terrenos públicos ou dos interesses levados em conta quando se tratava de investimentos públicos, por exemplo, como obras rodoviárias que não raro envolviam a remoção de favelas ou de parte delas, em detrimento de obras que beneficiariam as camadas mais pobres da população.

Tudo isso configurava uma lógica de resistência e a necessidade da luta política travada pelas organizações faveladas se darem numa arena maior, na luta por mudanças jurídicas e políticas mais profundas, de modo que fosse garantida a permanência da favela no local, como as ações na justiça e a luta pelo projeto de usucapião urbano, o que implicava uma mudança nas estruturas de poder, que na virada da década de 1970 para década de 1980 se conjugava à outras lutas maiores (volta ao Estado de Direito, Diretas Já, Constituinte) e a entrada no aparelho do Estado de pessoas comprometidas com as bandeiras das comunidades.

Claro que isso não deve ser entendido de modo esquemático, visto que nem todas as lideranças deste período se pautavam necessariamente pelas lutas políticas mais profundas, e mesmo quando se pautavam, poderiam divergir quanto aos modos de se alcançar este objetivo. O que nos interessa mais é perceber que esta conjuntura que possibilitou o (re)surgimento de um associativismo 'transformador'.

Quando o Estado passa a acenar com a garantia de permanência das favelas nos locais e, principalmente, a fazer importantes obras e programas nas favelas, a propriedade da terra vai deixando de ser a principal bandeira do movimento comunitário, cedendo espaço a luta pela urbanização. De forma a corroborar nossa hipótese, a já citada pesquisa realizada pelo IplanRio e a SMDS em 1981/2, onde se ouviu dos favelados quais seriam suas principais reivindicações (em ordem crescente: água, esgoto, luz e em quarto o título de propriedade) vemos um desencontro entre a opinião das lideranças e a da população, quando algumas lideranças algumas discordam do resultado da pesquisa ou tentam relativizá-lo¹⁸⁷. Também vemos, pouco depois, numa matéria publicada num jornal¹⁸⁸, já no governo Brizola, que as próprias lideranças já começam a priorizar a urbanização. A matéria começa com a entrevista de Silas Pereira da Silva, ex-presidente da Associação de

¹⁸⁷ "Pesquisa indica que favelados reivindicam primeiro água e esgoto" (Jornal do Brasil, 08/12/1982) e "Esgoto, água e luz são prioridade nas favelas" (O Globo, 08/12/1982). Em ambas surgem depoimentos de presidentes de associações de moradores relativizando o resultado da pesquisa, mas já ligando ao fato de que o Estado vinha assegurando a permanência do morador no local. Na segunda, aparece o depoimento do presidente da associação de moradores do Guarabu, que discorda do resultado afirmando que a pesquisa "pegou pessoas mal informadas", afirmando ser a posse da terra a maior preocupação da comunidade.

¹⁸⁸ "Favelados defendem urbanização total" (Última Hora, 02/12/1983)

Moradores do Cantagalo, que diz: "*Já temos a posse de nossas terras, não moramos aqui? Claro que uma escritura em nossas mãos seria uma coisa ótima, mas se viesse acompanhada de urbanização, de melhorias concretas das nossas condições de vida.*" Retornamos a matéria do jornal Favelão sobre as "*10 recomendações do Favelão para [o] Cada Família Um Lote*" vemos que a quarta recomendação é a seguinte: "*Exigir os equipamentos comunitários antes da compra [da terra] senão, pode ficar no ora veja!*"¹⁸⁹.

Este ponto é emblemático, pois nos revela que no entendimento das lideranças, a transferência da propriedade da terra aos favelados implicaria também na isenção de responsabilidade do Estado quanto a instalação de equipamentos e melhorias nas comunidades. Ainda que esta responsabilidade (pelas melhorias) até então sempre tivera sido dos favelados, dois novos fatores haviam surgido: a garantia da não remoção, que se diferenciava da "instabilidade" anterior; e as obras nas favelas como uma política de Estado (ainda que com problemas).

Quando a urbanização das favelas se consolida como política de Estado, esta passa então a ser a principal bandeira do movimento comunitário¹⁹⁰, ou seja, as melhorias e a instalação de serviços e equipamentos na favela, demandas cujas possibilidades de serem atendidas de maneira fragmentada tinham maior chance de êxito, pois não implicavam necessariamente numa luta política por mudanças na sociedade por parte das lideranças comunitárias, bastando à estas lutarem para obter tais benefícios para as suas comunidades, ou seja, uma luta mais palpável e com benefícios imediatos, além dela mesma ser uma 'garantia' oficial do reconhecimento da favela a permanecer naquele espaço. Sendo ainda uma luta que não dependeria de complexos trâmites jurídicos, mas do nível de articulação das associações de moradores com os órgãos governamentais.

¹⁸⁹ Ver nota 108

¹⁹⁰ Ao modo que na área da Barra e Jacarepaguá e no resto da Zona Oeste, na virada da década de 1980 para 1990, a posse da terra ainda era a principal bandeira, visto que muitas favelas ainda permaneciam ameaçadas de remoção. Sintomaticamente, ocorre o deslocamento do raio de ação da Pastoral de Favelas para essas áreas, como podemos ver, através dos seus documentos, pelas associações que participam de seus fóruns. (*Assembléia da Pastoral de Favelas e Habitação da Cidade de Deus, realizada em 24/07/1993 e documento [sem título] sobre a Pastoral de Favelas, de 1989.* Fonte: APF) e também o boletim da SMDS, contando a notícia sobre ameaça de despejo sobre a favela Restinga, na Barra da Tijuca, onde se noticia o apoio da Pastoral de Favelas contra a remoção (*Central de Notícias Populares* ano 1 n.1, fevereiro de 1988.)

Capítulo 4:

Novos atores no movimento comunitário: O associativismo de serviços, o tráfico e as ONGs.

As favelas no Estado

Já falamos sobre as mudanças ocasionadas à respeito da maior entrada do Estado nas favelas. Passemos agora para a mudança mais significativa deste período, a entrada da favela no Estado. Para Itamar Silva, uma das marcas do período que estamos abordando, e especificamente, a partir do governo Brizola, é o acesso que a população favelada passou a ter as instâncias de poder: "*Houve uma desmistificação do poder, pois essa população descobre os caminhos dos vários gabinetes. Era impressionante, até simbólico, ver aqueles corredores e a quantidade de favelados para lá e para cá, liderança, morador comum, gente de todo o tipo. Teve um sentido de conquista desse espaço. Faltou essa reflexão mais política, mas de qualquer forma foi uma conquista de espaço, esse diálogo com as autoridades.*"¹.

Em 1983, numa reportagem de página inteira sobre as associações de moradores no Rio de Janeiro (de favelas e de bairros) e suas posturas em relação ao Estado na nova conjuntura política. Num trecho, Jó Rezende, na época presidente da Famerj, fala a respeito do convite de Brizola para que se integrasse ao governo: "*Não sou do governo, não sou elemento do governo, e nem pretendo ser útil dessa forma.*" A matéria afirma que a fala de Jó ia ao encontro de boa parte do movimento comunitário². Anos mais tarde, porém, Jó seria eleito vice-prefeito do Rio na chapa com Saturnino. Mudara-se o Estado, o movimento comunitário ou ambos?

¹Depoimento de Itamar Silva no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

² "*Poder e fragilidade das associações de moradores*" (O Globo, 07/08/1983)

Já no fim da década de 1980, o subsecretário da SMDS, César Benjamin, apontava as diferenças existentes entre algumas favelas: “*Salgueiro, Mangueira, Jacarezinho, Cantagalo e Rocinha são realidades muito diferentes do Moquiço, do Final Feliz, da Vila Autódromo, do Beco do Brizola, da Favela da Xuxa (...) onde a luta pela existência é mais dura e elementar (...) a favela antiga é necessariamente melhor do que a nova.*”³. Podemos apreender, baseado também no que discutimos até aqui, que o nível de organização comunitária da favela, e a partir disto, as relações com o Estado e outros agentes por esta constituída (em suma, a participação na arena política) interferiram diretamente no *status* que a favela ocupa na cidade, havendo diferenças significativas de uma favela para outra quanto à garantia de sua existência, ou às benesses recebidas.

As associações de moradores, durante o governo Brizola, passaram a desempenhar outras funções além de ‘representar e organizar’ as comunidades, administrando recursos públicos e escolhendo quais moradores seriam contratados para trabalhar nas obras. Porém, as associações precisavam dispor de algum diferencial em relação às outras para angariar estas obras para sua comunidade. Próprio do jogo político aberto da época, e como o Estado inclusive estimulava, um desses critérios era o nível de organização comunitária, que determinava o grau de acesso destas lideranças a diversos órgãos e secretarias de Estado e a ‘pressão’ que estas comunidades conseguiriam fazer frente aos órgãos do Estado para conquistar as obras para sua comunidade.

E esta pressão podia ocorrer de várias formas, entre elas a necessidade de inserir agentes e/ou aliados da associação de moradores na máquina do Estado, de modo que determinada comunidade pudesse ter mais peso para se fazer ouvir. Ou seja, o que figurou para algumas lideranças apenas como um projeto do Estado de cooptação, tinha eco dentro do movimento comunitário. Em conseqüências disto, muitas lideranças comunitária se incorporaram não só no aparelho do Estado, mas também ao PDT. Em suma, à máquina brizolista.

Uma das diferenças da política de Brizola era sua liderança carismática e centralizadora, que tinha um projeto de candidatura à presidência. A personalidade de Brizola era o ‘cimento’ que unia esta máquina, reduzindo assim a margem de manobra de parlamentares. Uma evidência do que queremos dizer é que Brizola contava (e conta ainda

³ César Benjamin. *A questão fundiária e as áreas do risco*. In: *Pensar e Fazer*. SMDS, Rio de Janeiro, 1988.

hoje, em 2006, enquanto essas linhas são escritas) com uma militância auto-declarada como 'brizolista'.

Ao tipo de liderança carismática que Brizola fez questão de cultivar, soma-se o que Marcelo Burgos ressaltou⁴. Brizola, na falta de uma estrutura política mais consistente, 'canibalizou' a máquina chaguista. De fato, vários nomes antes ligados ao chaguismo migraram para o PDT (como Miro Teixeira, Sami Jorge, Jorge Leite e vários outros). No caso das associações de moradores, para a compreensão do poder de atração do brizolismo devemos ter em conta que o governo Brizola encaminhou a resolução de vários problemas dos favelados, como nunca nenhum havia feito antes, um dos motivos que Bambirra, já naquele período, apontava para o crescimento do PDT entre as lideranças à frente das associações de moradores: "*Por isso, as associações de moradores do Rio de Janeiro, enquanto tais, tenderão a apoiar este governo e apoiarão a qualquer futuro governo que trate de encaminhar a resolução de seus problemas mais essenciais.*"⁵ E a entrada de lideranças da comunidade, ou à elas relacionadas, se tornara um diferencial significativo nesta relação.

José Martins, após atuar anos na Associação de Moradores do Bairro Barcellos, na Rocinha, disse que durante o governo Brizola chegou um momento em que "*olhou em volta e todo mundo estava empregado.*"⁶ José Martins mais tarde se tonaria administrador regional da Rocinha, na prefeitura de Saturnino, escolhido através de eleição interna do PDT na Rocinha⁷.

Hélio de Oliveira, presidente da Associação de Moradores do Morro da Formiga, repetiu a trajetória de Martins, passando a trabalhar para o Estado: "*Desde 1984 eu era presidente da associação de moradores e no início de 1985 consegui um cargo na*

⁴ Marcelo Burgos. *Dos Parques-proletários...*

⁵ Vania Bambirra. *Op.cit.*

⁶ *apud* Grynszpan & Pandolfi. *Op.cit.*

⁷ "*Rocinha muda, mas teme falta de apoio*" (Jornal dos Sports, 12/02/1987)

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, no governo Marcello Alencar _ o secretário era Pedro Porfírio_ como assessor jurídico.”⁸

Eliana Souza Silva conta que também foi chamada para trabalhar no Estado: *"Por exemplo eu mesmo se quisesse ser funcionária do município eu seria me foi oferecido trabalhar como técnica. E isso nunca aceitei. Inclusive, o que propiciou a desmobilização do próprio movimento local foi quando as pessoas começaram a ver que elas podiam ser contratadas, que elas podiam arrumar emprego. (...) O governo ao mesmo tempo que trouxe muitas coisas boas, reconheceu o potencial comunitário, foi muito prejudicial nesse processo de organização que estava e que até poderia gerar esse novo associativismo. Foi uma época em que todo mundo foi procurar seus trabalhos.”⁹*

Itamar Silva analisa a 'via de mão dupla' que se tornou a abertura dos canais do Estado para as favelas: *"A gente dizia que a SMDS era a prefeitura dos pobres, porque reunia todos os serviços para a favela: saúde, obra, educação. Era um espaço de circulação dos pobres, dos favelados. O Mutirão vai ter uma força grande neste período, vai ter muita gente entrando na SMDS, na prefeitura, como agentes, como mestres-de-obra. (...) Também o governo do estado vai atrair alguns elementos; uns vão trabalhar com Vivaldo Barbosa, outros vão trabalhar com fulano de tal, quer dizer, cada um atrai algumas lideranças. Acho que o movimento perdeu autonomia em relação ao poder público, misturou-se muito na questão ideológica e na questão fisiológica.”¹⁰*

Ao administrar programas e recursos oriundos do Estado, vai se consolidando a visão da associação como uma mini-prefeitura. A defesa da remuneração para as associações, como vimos, fora decisão já do IV Congresso da FAFERJ, no final de 1984. Em 1988, o presidente eleito da UPMMR, Genaro Xavier, segundo notícia da época, que como uma das primeiras ações de sua diretoria seria reivindicar da Secretaria Estadual de Promoção Social e da SMDS *"uma gratificação mensal para os diretores mais atuantes"*¹¹.

⁸ Depoimento de Hélio de Oliveira no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynspan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

⁹ Depoimento de Eliana Souza Silva à pesquisa em 07/05/2005.

¹⁰ Depoimento de Itamar Silva no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynspan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

¹¹ *"Rocinha vai as urnas, mas com poucos votantes."* (Jornal do Brasil, 20/06/1988)

O vínculo do Estado com as associações se deu também através da figura do agente comunitário, a partir da criação da SMDS e seus programas na Rocinha, ganhando ímpeto no governo Brizola, tendo o Estado nas últimas décadas contratado centenas ou mesmo até milhares de agentes comunitários (pela dispersão em secretarias é difícil precisar o número), utilizados em diversos programas e secretarias da prefeitura e do estado. O agente comunitário geralmente é uma liderança reconhecida na comunidade (muitos estavam à frente das como associações de moradores), que é remunerada para trabalhar em algum serviço (como uma creche) ou ainda, que possa desempenhar o papel de mediador e facilitador de algum programa ou ação. É o agente, por exemplo, que escolhe as pessoas para um determinado trabalho, ou que faz as articulações com a comunidade para algum programa.

Léa Ayres indica que o perfil dos agentes comunitários não seria composto exclusivamente de lideranças, e que muitas vezes ocorria um favorecimento por parte do grupo que estivesse à frente da associação de moradores. Em que pese isso, havia a noção de que estar ocupando tal função se devia à comunidade: *"Esse pessoal já vinha desde a formação da Secretaria, porque os agentes comunitários foram votados em assembléias. Só que, essa grande maioria que já vinha da época do PDT (...) não necessariamente aquelas pessoas tinham uma concepção de movimento comunitário. Porque muitas vezes ela podia ser a mulher do presidente da associação, a filha do presidente, os amigos... Mas de certa forma, ela tinha uma noção de que ela representava uma comunidade. (...) Mesmo que fosse uma coisa que ela não tivesse a noção de que ela 'representava' o movimento, ela sabia que ela era fruto de um movimento comunitário."*¹².

Um exemplo da tensão que envolvia o cargo de agente comunitário é contado por Chica da Rocinha. Ao mesmo tempo em que havia virado agente de saúde pela SMDS, ela mantinha um trabalho com deficientes físicos através da paróquia local, de onde despontara para o movimento comunitário: *"Eu estava nessa luta pela construção do centro de reabilitação para os deficientes da Rocinha, e o governo não cumpria as promessas que fazia. Levei um ônibus de pessoas para a Secretaria [SMDS], com o apoio da rádio, fazendo entrevista na porta do gabinete do secretário, com faixas e cartazes. O secretário botou o dedo na minha cara e falou que eu estava manipulando as famílias, que eu não*

¹² Depoimento do Léa Ayres à pesquisa em 03/12/2005)

*podia ficar ali porque era funcionária dele. Respondi: 'Sou funcionária da prefeitura para realizar o trabalho de saúde, que faço na Rocinha; mas com os deficientes eu trabalho como voluntária (...) logo depois saiu a minha demissão.'*¹³.

Outro exemplo, já na década de 1990, aconteceu com Nilza Rosa, ex-presidente da Associação de Moradores do Morro da Formiga no início da década de 1990, passou a trabalhar como agente comunitária da Secretaria Municipal de Habitação, dentro do Programa Favela Bairro. Ela conta que tendo sido sondada a concorrer para um novo mandato na associação de moradores, não pôde aceitar, porque: *"A prefeitura também não permite, porque sou supervisora de área de grandes favelas [do Favela-Bairro]."*

Vemos que, embora contratados pelo papel de liderança que tinham em suas comunidades, essas, ao serem remuneradas pelo Estado, têm de dar satisfações e mostrar resultados a seus superiores, e, diga-se de passagem, resultados que agradem a estes. Segundo Itamar Silva: *"A questão econômica é muito forte. As pessoas entram e acabam vinculadas, dependendo do dinheiro e perdendo autonomia. Nesse momento, várias pessoas de favela que não tinham trajetória política entraram para trabalhar, como agente disso, agente daquilo, e criaram com a prefeitura uma relação patrão-empregado."*¹⁴. Ou seja, a relação que poderia ser uma 'via de mão dupla', funcionando como um canal de mediação entre o Estado e a comunidade, cria na verdade uma relação ambígua. Quem estes agentes representam? O Estado ou a comunidade?

A fala de Pastor Sebastião, ex-presidente da Associação de moradores do Morro da Formiga na primeira metade da década de 1990, é muito clara do que significava a remuneração para a autonomia do movimento comunitário e o papel que muitas lideranças vinham assumindo: *"Quanto a receber salário [pela associação], acho certo. Eu trabalhei seis anos de graça para a prefeitura, porque o que eu fazia na comunidade era praticamente defendê-la, intermediando reuniões, o moradores falando mal, querendo fazer passeata e eu dizendo: 'Esperem um pouco, vou lá conversar com o secretário.' Eu*

¹³ Segundo Chica da Rocinha, o secretário era Maurício Azedo, secretário da SMDS que antecedeu Sergio Andréa no governo Saturnino. Depoimento de Chica da Rocinha no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

¹⁴ Depoimento de Itamar Silva no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

chamava o povo, reunia e não ganhava nada (...) Agora isso não significa aceitar tudo o que vier de lá; acho que não. Tem que haver certa independência. Geralmente, o que recebe fica um pouco cooptado, tolhido nas suas ações.”¹⁵

Deve se ter em mente que no momento anterior ao governo Brizola, o Estado era identificado por muitas lideranças pelo movimento comunitário, no contexto da Ditadura, como um ente 'além' do movimento comunitário ao qual deviam ser dirigidas as reivindicações ou, não raro, como um inimigo, que deveria ser combatido. A mudança da postura deste foi objeto de controvérsia dentro do movimento comunitário, pois uma mudança de tal grau não corresponderia de imediato a uma mudança de mentalidade no movimento comunitário quanto ao limites e possibilidades que esta 'entrada' permitia, que somada à disputa entre as forças políticas do país, que também permeava o movimento comunitário, não possibilitou uma posição/atuação conjunta das lideranças, ainda que fosse apenas com as identificadas com o "associativismo de resistência", sobre este novo momento. Mesmo porque o próprio caráter do governo Brizola, quanto às suas práticas e intenções, não era um tema consensual dentro do movimento, muito pelo contrário. Para Itamar Silva: *"Não se abriu um espaço de discussão política da condução deste processo: qual é a nossa posição, para onde a gente está indo? Aí houve um grande esvaziamento. Os próprios presidentes de associações começam a brigar, a disputar essa ou aquela obra, com perda da discussão política e do espaço coletivo."*

A entrada no aparelho de Estado se dava também através dos cargos eletivos. Em 1988, nas eleições para a Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro cinco candidatos eram oriundos do movimento comunitário de favelas: Jurema Batista liderança do morro do Andaraí e presidente do Conselho de moradores da FAFERJ, pelo PT; Mariza Nascimento, ex-militante da Pastoral de Favelas e da FAFERJ e ex-administradora da RA de Ramos, pelo PSB (fora do PDT antes); Hélio de Oliveira, ex-presidente do morro da Formiga, pelo PDT; Carlos Raimundo Duque, do Vidigal e funcionário da Secretaria Especial de Ação Comunitária do governo federal, pelo PSDB; e finalmente, Nahildo Ferreira, ex-presidente

¹⁵ Depoimento de Pastor Sebastião no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

da FAFERJ, pelo PSB.¹⁶ Vale lembrar que antes, Benedita da Silva, liderança do Chapéu Mangueira, já tinha sido eleita vereadora e posteriormente deputada federal constituinte.

Se esta entrada no aparelho do Estado, em suas diversas esferas, era entendida e defendida por muitas lideranças como uma continuidade da luta política que era travada por estas dentro das associações. Os governos à frente do Estado já tinham passado a se apresentar como identificados com os movimentos sociais, como o comunitário, e buscavam ter vínculos com estes, através dos partidos e da intenção declarada de ouvi-los como entes legítimos e representativos de segmentos da sociedade. Num contexto democrático, um governo deveria se basear também nos movimentos sociais, e às estes cabia ocupar e utilizar a máquina do Estado a seu serviço, sendo este um espaço de atuação agora mais autônomo (sem as restrições do período anterior) e por isso mais aberto às bandeiras e projetos do movimento comunitário. A frase de José Martins sobre a cerimônia em que tomou posse como administrador regional da Rocinha, dá uma idéia sobre o que estamos falando: *"No discurso de posse usei uma pergunta que alguém me fez: 'Como é deixar o lado da comunidade e passar para o lado do governo?' Respondi dizendo que não estava separando, mas somando, as coisas."*

Vale lembrar, no entanto, que muitas destas lideranças num momento anterior apresentavam como uma de suas diferenças em relação às outras, como nas disputas com a facção de Irineu Guimarães pela FAFERJ, o não-atrelamento à partidos, políticos ou governos, bem como a não usar o movimento como 'trampolim político'. Claro que não estamos aqui fazendo julgamentos ou corroborando as críticas. Importa é perceber as implicações que a entrada das lideranças no aparelho do Estado apresentava. Fosse em relação às outras lideranças, como a perda do discurso de que seriam mais autônomas e não comprometidas com governos; e principalmente, fosse em relação às suas bases, já que agora, dentro de um determinado raciocínio, eram todas iguais.

Outra questão que isso trazia é que muitas destas lideranças que antes dirigiam suas reivindicações ao Estado em nome da comunidade, passaram também a virar alvo de queixas e reclamações por parte desta. Um exemplo típico disto ocorreu em Rio das Pedras. Nadinho, presidente da associação de moradores foi nomeado por César Maia administrador regional de Rio das Pedras *"tornando estatal a autoridade local até então*

¹⁶ "A favela vai à luta" (Jornal do Brasil, 04/07/1988)

desempenhada em nível associativo". O novo administrador não permaneceu muito tempo no cargo por vontade própria, pois viu que como presidente teria mais autonomia e maior conforto para exercer 'pressão', do que como alguém do Estado a ser 'pressionado'.¹⁷ Retornando à José Martins, este diz: "*Como presidente da associação de moradores acho que consegui executar muito mais do que como administrador regional. O bom foi conhecer a máquina, a dificuldade que tem a engrenagem para funcionar. A máquina burocrática é complicada, e eu tinha um cargo de confiança do prefeito. As pessoas esperavam muito de mim: 'O Martins está lá, nosso administrador regional vai resolver'.*"

Desmobilização do movimento comunitário?

Se no início do período que estamos trabalhando o associativismo se marcava pela mobilização da comunidade, onde as lideranças buscavam envolvê-la no cotidiano da associação, foi ganhando cada vez mais espaço para um tipo de associativismo em que esta mobilização já não era tão relevante para se obter benefícios para a favela. Segundo Itamar Silva, muitas lideranças "*Como conseguiram entrar nos gabinetes, tomar café, não precisava mais fazer movimentos reivindicatório. Bastava três ou quatro irem lá que eram recebidos. De outro lado, vai se formando uma relação muito oportunista, eu diria, como próprio poder público, no sentido de obter obras para usa comunidade. E as lideranças passam a se fortalecer na proporção das obras ou serviços que conseguem trazer para a comunidade. Isso vai dando um tipo de poder aos presidentes_ quantos empregos consegue distribuir, como ele chega até o prefeito, até o governador. Assim, a força desse presidente deixa de se originar na sua capacidade de organizar e de mobilizar sua comunidade, para se basear na capacidade de dialogar e conseguir recursos para sua comunidade.*"¹⁸ A fala de Hélio de Oliveira vai no mesmo sentido: "*Antigamente, o destaque na comunidade era a mobilização; a gente conquistava tudo à base de mobilização. Agora não, é preciso usar*

¹⁷ Marcelo Burgos. *A utopia da comunidade...*

¹⁸ Depoimento de Itamar Silva no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

*influência.”*¹⁹ Ainda para Hélio de Oliveira a associação “*perdeu muita representatividade. A comunidade não participa mais como antigamente, quando vinte, trinta pessoas tinham parte ativa; nós fazíamos reuniões nos setores, discutindo projetos. Hoje, embora muita coisa passe pela associação, a diretoria está praticamente reduzida a duas pessoas.*”²⁰

Eram outros tempos, em que a associação já não tinha necessidade de organizar a favela para permanecer no local ou reivindicar obras. As lideranças obtinham benefícios sem precisar organizar e envolver a comunidade em lutas coletivas, bastava recorrer aos canais já instituídos. Como disse Pastor Sebastião: “*Prefiro formar comissão, reunir o povo, levar a autoridade para a comunidade ouvir o que ela está falando. Deixar a comunidade cobrar dele. Eu cobro de outras formas. É mais interessante essa forma de ação e de intermediação do que uma passeata, por exemplo. Agora, um ato público ordeiro é outra coisa. É diferente de uma baderna que interrompe o trânsito, amassa o carro, bota fogo em ônibus, irrita as pessoas. Eu tenho outros meios.*”

Também Nilza Rosa, falando sobre sua ação como agente comunitária atuando em outras favelas, é clara quanto ao papel que ela acha que pode desempenhar e também sobre o que os dirigentes das associações precisam saber sobre suas funções: “*Eu própria cheguei à conclusão de que, devido à minha trajetória de vida e minha experiência, posso ajudar muito mais outras comunidades a se desenvolverem do que ficar dentro da associação de moradores. (...) Aí vou orientá-los, ajudá-los a conquistar projetos, ensinar onde estão os secretários, onde ficam as secretarias.*”²¹. Retornando ao Pastor Sebastião, seu depoimento sobre como conseguiu a execução do Favela Bairro corrobora esta idéia do que passou a ser preciso para ser presidente de associação: “*O Favela-Bairro na Formiga, por exemplo, conseguimos com ajuda do Sami Jorge, depois de uma luta tremenda. Eu era o presidente da Associação e sei o que batalhamos para conseguir. (...) Quando não conseguimos falar com um secretário, vamos a ele, que liga para o secretário: ‘Quero que você receba o pessoal da Formiga’. Para a gente, isso é uma ajuda, porque ele abre canais.*”

¹⁹ Depoimento de Hélio de Oliveira no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

²⁰ Idem. O depoimento de Hélio de Oliveira foi realizado em novembro de 2000.

²¹ Depoimento de Nilza Rosa no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

Vimos que as favelas para serem beneficiadas com obras tiveram, muitas das vezes, que construir relações com políticos e com a autoridade executiva do momento. Passa então a ser do interesse das lideranças em cujas comunidades conseguiram a realização de obras (e os recursos financeiros, e os empregos) que permaneça à frente do executivo aquele com o qual a relação já está construída²².

Quando a atuação das associações dispensa a organização dos moradores, e passa a atuar exclusivamente através dos canais do Estado, automaticamente torna-se desnecessário envolver um grande número de moradores nas atividades da associação, a não ser como clientela cativa de suas ações. A participação ativa dos moradores na vida organizativa da associação (em assembleias, por exemplo) se tornou dispensável para o seu funcionamento. Até porque pelas relações clientelistas desta com políticos e autoridades do Estado, se tornou mais importante o tamanho da clientela a ser atendida pela associação, pelo que representará em votos posteriormente, do que o número de pessoas que esta organiza.

Este clientelismo, baseando-se nas em relações pessoais, estimulou o personalismo nas associações, já que as conquistas passaram a se dever mais pelos relacionamentos que determinada liderança possui, ou também como fruto da ação de um político, do que pela luta e mobilização da comunidade. Assim, uma melhoria na comunidade é concebida como tendo sido conseguida graças à ‘fulano’ ou ao político ‘tal’, de modo que ocorre a desmobilização da comunidade, que passa a depender destes ‘salvadores’ ao invés de funcionar como um coletivo. Um dos efeitos imediatos disso, é que às vezes, além do ‘personalismo’, existe o ‘caciquismo’ em várias associações, com o presidente desta encarnando em si tudo que se refere à associação, e também centralizando em si todas as decisões, não abrindo espaço para que outras pessoas atuem na associação, a não ser que reconheçam a autoridade deste.

²² Com a implementação do programa Favela Bairro em seu primeiro mandato em 1992-1996, César Maia construiu uma grande base de apoio nas favelas, da qual faziam parte muitos dirigentes de associações de moradores. Estes dirigentes foram entusiásticos cabos eleitorais do candidato de César Maia, Luiz Paulo Conde, à sua sucessão. Quando houve uma ruptura entre os dois, que se enfrentaram na eleição para prefeitura em 2000, estes dirigentes se dividiram no apoio a um dos candidatos. Com a vitória de César Maia, muitos do que tinham apoiado o outro lado voltaram à base de César Maia.

O presidente personalizando em si a associação, faz com que os moradores passem a depender desta liderança, sem que se desenvolva na favela uma participação coletiva, pois estes não se sentem com poder de decisão sobre a associação ou mesmo responsáveis por ela e, conseqüentemente, se sentindo menos ligados à ela. Nilza Gomes, ex-presidente da Associação de Moradores do Morro da Formiga na segunda metade da década de 1990, conta que a participação da comunidade no cotidiano da associação, especificamente sobre seus rumos é pouca: *“Não sou muito de assembleias. Mas sempre faço muitas reuniões de diretoria, estou sempre conversando, vou à casa das pessoas. Creio mais numa ação ombro a ombro. As pessoas me dizem: ‘Nilza, o que você fizer está bom.’ Tudo fica a meu critério. Vou confessar uma coisa: as pessoas da minha comunidade me endeusam muito; acho isso ruim.”*²³

Analisando o caso da Nova Holanda na maior parte do período por nós abordado, vemos que, se a gestão de Eliana Souza Silva à frente da AMANH se caracterizava pela mobilização, onde se buscava o envolvimento da comunidade nos fóruns da associação, pois estes tinham um caráter político-pedagógico, estimulavam a reflexão e despertavam a participação política, segundo ela, a gestão de Seu Amaro é *“É totalmente diferenciada. Uma gestão muito fechada que criticava muito as gestões anteriores. Não foi uma gestão que envolveu a comunidade, ele atuava mesmo como presidente e se tornou aquela coisa personalista. Mas, um discurso que no momento em que foi presidente teve uma aceitação boa: negro, que tem toda uma articulação, que se coloca bem. Enfim, ele já tinha envolvimento com outros movimentos. Então já era um outro momento e também ele acabou se envolvendo com alguns projetos; fundou a ONG que dirige a Vila Olímpica. Então já era um outro momento e, portanto, um outro tipo de liderança. A coisa da violência já estava dada, já estava de certa forma influenciando bastante as coisas. Na minha época não era assim. Eu acho que a comunidade deixou de participar por conta desse novo movimento político que a influência dos grupos armados já é uma influência grande na gestão do seu Amaro.”*²⁴

²³Depoimento de Nilza Gomes no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

²⁴ Depoimento de Eliana Souza Silva à pesquisa em 07/05/2005.

O próprio Seu Amaro concorda que o momento de sua gestão era 'outro': *“É verdade que a comunidade já se organizou mais. O que acontecia antes? Não havia saneamento básico, não havia água, era a palafita, escorregava-se de uma tábua e caía-se dentro da água; lá não podia entrar ônibus, caminhão, nem de bicicleta se podia andar. Então, havia um interesse da população em melhorar aquilo, até em benefício próprio. No momento em que foi feito o saneamento e que as coisas foram se desenvolvendo, as pessoas foram se acomodando.”*²⁵ Para Ernani, a 'desmobilização' da comunidade foi um processo longo, que teria começado ainda no fim da década de 1980, na segunda gestão da Chapa Rosa, conforme as coisas foram ficando personificadas nas figuras de algumas lideranças e com a cooptação que o Estado passou a exercer: *“À medida que o tempo foi passando, ficou cada vez mais difícil fazer trabalho de rua em rua; foi aumentando o distanciamento (...) O Estado, por sua vez, foi desenvolvendo formas de cooptação, as pessoas foram tendo cada vez menos tempo para se dedicar ao trabalho comunitário, e não dava mais para fazer aquele trabalho ativista e com aquela gratuidade. As pessoas têm de trabalhar para viver, e isso provocou um refluxo dentro do movimento.”*²⁶.

Esta 'desmobilização' pode ser percebida também no esvaziamento da Pastoral de Favelas no decorrer da década de 1980, quanto a menor presença de pessoas nas reuniões e também quanto ao peso das associações que participavam. Os documentos relativos à Pastoral de Favelas fornecem preciosas indicações do processo que o movimento comunitário viveu durante o período que estamos lidando. A partir de meados da década de 1980, o 'enfraquecimento' da Pastoral começa a ser tema de debate. É atribuído, inicialmente, ao fim do financiamento da Fundação Ford, em 1986, ao Serviço de Assistência Jurídica²⁷ (e conseqüentemente à infra-estrutura da Pastoral), como aparece

²⁵ Depoimento de Seu Amaro no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

²⁶ Depoimento de Ernani da Maré no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

²⁷ Com o fim do financiamento ao Serviço de Assistência Jurídica da Pastoral, vários advogados que atuavam neste criaram, em 1986, a ONG Bento Rubião, homenagem ao advogado que havia falecido pouco antes, transformada, em 1996, na Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião. Há versões que dizem que houve um desentendimento entre os advogados e D. Eugênio Sales quanto ao rumo da Pastoral. No entanto, não conseguimos reunir maiores informações sobre o assunto. Sabe-se que mesmo estando na

escrito no documento de avaliação da Pastoral do ano de 1987: “o trabalho da Pastoral de Favelas prosseguiu com vistas à redução de algumas atividades, em virtude do projeto que vinha sendo implementado com o apoio da entidade financiadora.”²⁸. A percepção de um enfraquecimento da Pastoral passa a ser mais debatida com o passar dos anos, sendo um tema constante seus fóruns²⁹. Chegando ao ponto em que, em 1996 é convocada uma reunião do Vicariato Sul da Pastoral que tem como um dos pontos de pauta a “reestruturação da Pastoral nas comunidades da Zonal Sul”³⁰.

Um dos pontos freqüentemente levantado em seus fóruns é sobre qual seria o novo papel da Pastoral, neste “novo momento político”³¹ com um Estado que vinha atendendo algumas demandas do movimento comunitário, particularmente às das favelas com maior poder de pressão, ou seja, as que tinham um movimento comunitário organizado, de modo que muitas associações passaram a ter seus próprios canais de articulação com os órgãos do Estado, ‘dispensando’ a participação nos fóruns da Pastoral. Representativo deste momento é uma das “questões políticas” tratadas numa reunião da pastoral no Vicariato Oeste: “Como o poder influencia as pessoas que passam a assumir a direção de algum trabalho.”³²

Vale dizer também parte deste enfraquecimento da Pastoral se deve ao fato de que o “momento político” mudara, o guarda-chuva acolhedor da Pastoral não era tão necessário quanto fora na época da Ditadura Militar, havendo agora outros meios com os quais o movimento comunitário podia se organizar, inclusive, no próprio aparelho do Estado.

Fundação Bento Rubião, o vínculo destes advogados com o trabalho da Pastoral permaneceu, como comprova a presença deles em diversos eventos da Pastoral que pudemos observar nos documentos desta.

²⁸ Documento [sem título] de avaliação do trabalho da Pastoral de Favelas no ano de 1987. Fonte: APF.

²⁹ Por exemplo, *Relatório da Assembléia de Pastoral de Favelas do Vicariato Sul* de 17/02/1989 e documento [sem título] sobre a Pastoral de Favelas. 1989. Fonte: APF

³⁰ Convite distribuído às comunidades para reunião do Vicariato Sul da Pastoral de Favelas de 28/04/1996. Fonte: APF.

³¹ Documento [sem título] de avaliação do trabalho da Pastoral de Favelas no ano de 1987’... Fonte: APF.

³² Ata da reunião do Vicariato Oeste - Coordenação Arquidiocesana da Pastoral de Favelas 04/12/1985. Fonte: APF

Através das fontes documentais, vemos que vai aumentando de proporção o caráter religioso da Pastoral, quase 'ignorado' nos primeiros anos da Pastoral e, mesmo quando este era posto, era sempre relacionado à luta política, típica da influência da Teologia da Libertação. Assim, num "Encontro de Agentes da Pastoral de Favelas" realizado em 1993, os objetivos da Pastoral são apresentados em dois itens: "1- *Buscar o Reino de Deus e buscar o homem*; 2 - *Descoberta de Deus na vida dos homens e descoberta dos homens na vida de Deus*". Fechando os objetivos temos: "*A Pastoral de Favelas busca evangelizar*."³³ É preciso deixar claro que isso não significa dizer que a Pastoral abandonou seu trabalho político, ou que o lado religioso não existisse anteriormente. Visto esta ter se engajado nas manifestações contra a Chacina de Vigário Geral, em 1993; contra a Revisão Constitucional, no mesmo período³⁴; e também contra a ação do exército nas favelas do Rio de Janeiro na Operação Rio, em 1994³⁵. Chama atenção, analisando apenas os documentos, que este lado religioso que praticamente não aparecia antes, passou a ocupar cada vez mais espaço em seus fóruns e materiais.

No final de 1993, num encontro de avaliação anual da Pastoral de Favelas, foi entregue aos participantes um questionário onde estes avaliassem a atividade da Pastoral, quais atividades que participou, no que elas contribuíram e pontos positivos e negativos da Pastoral. As respostas ao questionário (por volta de 30 fichas respondidas) são um apanhado do que estamos tratando aqui. São elogiados o apoio às associações; as atividades de formação; as críticas são geralmente em relação à falta de apoio e participação dos padres às ações da Pastoral; a falta de apoio jurídico desta (contrastando com seus primórdios). Um ponto que chama atenção é a crítica ao pouco número de participantes das atividades, mas as mesmas fichas que criticavam, elogiavam o empenho e a "perseverança" dos que atuavam na Pastoral. Uma delas nos chamou a atenção, ao criticar a falta de estrutura e de ousadia nas ações. Acharo-la bem representativa do chegou a ser a Pastoral de Favelas e do que significava para muitos a militância no movimento comunitário: "*O*

³³ *Relatório do Encontro de Agentes da Pastoral de Favelas no Sumaré* 05 a 07/03/1993. Fonte: APF.

³⁴ *Questionários de avaliação do ano de 1993 do Encontro da Pastoral de Favelas* 28/11/1993 Fonte: APF

³⁵ *Ata da reunião de Coordenação da Pastoral de Favelas* 16/03/1995 Fonte: APF

povo acredita na gente, precisamos ousar mais por aqueles que ainda não descobriram sua força."

Novas posturas do Estado: o caso do programa Favela Bairro

Abordaremos agora o programa Favela Bairro, criado na primeira gestão César Maia na Prefeitura do Rio de Janeiro (1993-1996), como um exemplo de uma ação do Estado que se insere numa nova abordagem das políticas públicas para as favelas. Ao mesmo tempo em que o programa já está definido como uma política de Estado, por todo processo político e reformulação institucional fruto da Constituição de 1988, a criação da Lei Orgânica do Rio de Janeiro e do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro em 1992 definindo das atribuições das esferas de governo e reconhecendo a favela como parte integrante da cidade. As políticas públicas para a favela também estão associadas a preocupação com o crescimento da violência urbana, que é relacionada diretamente a representação da 'ausência' do Estado nas favelas. Por último, como falamos antes, estas políticas são apresentadas como possuindo um caráter eminentemente técnico.

O Programa Favela-Bairro teria por objetivo: *"construir ou complementar a estrutura urbana principal (saneamento ou democratização de acessos) e oferecer as condições ambientais de leitura da favela como bairro da cidade"*³⁶. Em janeiro de 1994 a Secretaria Extraordinária de Habitação começa a tomar as iniciativas para realizar o programa. Nesta primeira fase, selecionam-se as favelas de médio porte (entre 500 e 2500 domicílios com população de 2000 a 10 000 moradores), as grandes são preteridas pelo alto custo e as pequenas pela dispersão, nesta fase inicial. As favelas de médio porte correspondem à 40% do total existente. Outro critério é o grau de dificuldade para implementação das obras. Quanto menor o grau maior seria a possibilidade de realizar as obras, maximizando a intervenção pública nestas favelas, completando um quadro de introdução de melhorias e de um processo de urbanização. 40 favelas se encaixam nesses critérios.

Os pressupostos que guiam o programa seriam *"aproveitar o esforço coletivo já despendido com construções e serviços instalados; reassentar o mínimo possível; obter a*

³⁶ Fonte: sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Habitação do Rio de Janeiro: www.rio.rj.gov.br/habitacao

adesão dos moradores e introduzir valores urbanísticos da cidade formal..."³⁷. O programa prevê ainda, como um de seus procedimentos, que "a execução das obras será feita por empreiteira e/ou por mutirão, com o acompanhamento dos projetistas e da comunidade."

Vemos nestes pontos que estão consolidados os avanços obtidos pelo movimento comunitário em todo o período anterior. Uma política pública que declaradamente não opta pela remoção (salvo em alguns casos) e ainda considera as obras feitas pela comunidade anteriormente, disposta a aproveitá-las; que prevê não só a participação da comunidade no acompanhamento, mas também diretamente nas obras, como mão-de-obra, sem dispensar, no entanto, a ação de profissionais.

Segundo o material produzido pela Prefeitura do Rio de Janeiro *Das remoções à Célula Urbana – Evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro* afirma-se que "a seleção foi feita por critérios eminentemente técnicos". Estes seriam os seguintes: 1) favelas **bem consolidadas**; 2) **escolhidas através da consulta aos órgãos** que detinham a experiência em favela e loteamento; 3) **áreas com intervenções já realizadas pela prefeitura**, para facilitar o processo de diagnóstico e complementar as intervenções anteriores, assim como **promover o diálogo entre os técnicos e a comunidade**; 4) áreas com características diversificadas de ocupação... (o grifo é meu). Essa apresentação do caráter técnico da escolha das favelas beneficiadas pelo Favela Bairro também aparece no PROAP-RIO, no ponto onde são definidos os "Critérios de seleção dos assentamentos populares (favelas)". No parágrafo de apresentação do ponto, temos: "A definição da metodologia para seleção das favelas que devem, prioritariamente, participar do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares surgiu de discussões promovidas por um grupo de técnicos de diversos órgãos municipais atuantes no setor e com vastos conhecimentos sobre as favelas."³⁸.

Sendo os recursos do Estado limitados, não podendo o Programa chegar a todas as favelas de uma só vez, o critério para definir quais serão as beneficiadas é o critério

³⁷ Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro - PROAP-RIO/BID (Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Ano XIX, nº 157, Rio de Janeiro, 22/08/1995) Fonte: Biblioteca da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

³⁸ *Id. ibid.*

político. Podemos perceber pelos critérios apresentado no primeiro material que estes ou são algo subjetivo (o que definiria uma favela bem consolidada?) ou já estão 'contaminados', posto que baseados nas intervenções anteriores de favelas, que, por uma razão ou por outra, algum dia foram beneficiadas com esta intervenção. Também vemos no PROAP-RIO, que é definido como um dos "pressupostos" desses critérios(!) "*assegurar a adesão e participação dos moradores na execução do Programa é condição sine qua nom de sua implantação e garantia de sua preservação futura.*"³⁹ O que definiria esta adesão? O apoio da associação de moradores? Quem e onde se define esta adesão?

Tendo sido minimamente resolvidos, ao final dos anos 1980, muitos dos problemas que existiam até o começo da década, como a permanência no local (ainda que a propriedade do terreno não), algumas obras de infra-estrutura e oferta de serviços, houve um deslocamento das reivindicações coletivas, ações que atenderiam a favela como um todo de maneira impessoal, por ações que, ainda que sejam benéficas à favela como um todo (programas como o Favela Bairro, Garis Comunitários, ou mesmo um posto médico) o mais importante para a favela, na conjuntura de 'crise permanente' e desemprego que o país vive há duas décadas, são os empregos que elas geram, que em última instância, são um benefício pessoal. A análise de Pastor Sebastião sobre o programa é clara quanto aos benefícios que ele traz para a comunidade: "*Não houve só melhoria física; muita gente conseguiu emprego. No momento há mais de cento e cinquenta pessoas da comunidade empregadas.*"⁴⁰.

Ao passar a ser o 'emprego' a moeda de troca, o favor passa a ser a resolução individual (ou no máximo familiar) de um problema, diferente das antigas lutas contra a remoção ou pela urbanização da comunidade, que reforçavam os laços horizontais dos favelados, que agiam como um coletivo, cujos líderes eram aqueles que possuíam a capacidade de mobilizar a comunidade e que eram reconhecidos e respeitados por ela.

Sendo o emprego um benefício restrito, criou-se a possibilidade dos diretores da associação de moradores basearem suas trajetórias políticas em relações pessoais com os contratados e suas famílias, tornando o clientelismo uma prática comum nas associações.

³⁹ *Id. ibid.*

⁴⁰ Depoimento de Pastor Sebastião no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynspan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

Assim, o clientelismo se ramificou até às associações de moradores, que por disporem do poder de contratar pessoas da comunidade para trabalhar nas obras, faz com que os diretores das associações tenham uma ‘moeda de troca’ a ser negociada com os beneficiados com o emprego. Em troca do qual ganharão um possível apoio em sua eleição para associação.

Montou-se assim, uma bem estruturada máquina que envolve desde o chefe no executivo, no caso César Maia, até o presidente da associação de moradores, que garante à comunidade que com seus contatos trará a obra e os empregos que ela vai gerar.

A repercussão que adquiriu, e o seu retorno em ‘dividendos’ políticos para César Maia, explicam também a dimensão que o programa teve, já que diversas lideranças comunitárias passaram a lutar para que o programa fosse implementado em sua comunidade, incorporando-se assim a máquina política de César Maia. Marcos Alvito⁴¹, que estava fazendo sua pesquisa em Acari no momento da eleição para prefeito em 1996, conta que das quatro associações existentes no local, os presidentes de três delas se aliaram a políticos ligados a César Maia, que baseavam suas promessas de campanha principalmente em levar o Favela Bairro a essas comunidades. A máquina de César Maia ampliou sua estrutura, tornando ‘responsáveis’ pela implantação do Favela Bairro numa determinada comunidade não só o prefeito, mas também parlamentares e os subprefeitos, estrutura criada por César Maia que coordena as ações da Prefeitura em cada região. De maneira que vários políticos foram eleitos após a passagem pelas subprefeituras, diga-se de passagem, com um número considerável de votos. Assim, uma obra rendia dividendos eleitorais a toda uma máquina bem-montada, rendendo votos em várias instâncias (Câmara de Vereadores, Assembléia Legislativa, Prefeitura, etc.).⁴²

⁴¹ Marcos Alvito. *Op.cit.*

⁴² Nas eleições de 2000 para prefeito e câmara de vereadores, a matéria "*Mãe do Favela Bairro apóia César*" (O Globo, 11/06/2000) fala sobre a candidatura de Maria Lúcia Petersen, ex-gerente do Favela Bairro, a vereadora pelo mesmo partido de César Maia. Enquanto que Sergio Magalhães, que fora secretário de Habitação na gestão de Luiz Paulo Conde na prefeitura (1997-2000) era o vice-prefeito na chapa de Conde à reeleição. Vale lembrar que o próprio Conde, secretário de Urbanismo na gestão César Maia, fora eleito antes como um dos autores do programa.

Algumas dúvidas são levantadas ainda a respeito da possibilidade do Favela Bairro alterar de fato o status ‘marginal’ das áreas faveladas. Sem uma efetiva melhoria na renda das populações que forem beneficiadas pelo programa, o Favela Bairro pode se transformar numa espécie de ‘remoção branca’. Sendo estes imóveis, devido ao valor que adquirem, vendidos a pessoas com maior poder aquisitivo, indo os antigos moradores para outra área. É um processo que tem características parecidas com o que ocorreu nos conjuntos construídos pela Cohab, com a venda das unidades por parte dos ‘removidos’ para pessoas de classe média. Ou seja, por algum motivo, uma pessoa passa adiante um bem de capital que possui, no caso do Favela Bairro uma moradia que foi valorizada pelas obras de urbanização no local, e procura outro lugar, provavelmente uma outra favela, mais precária que o local que deixou, onde possa fazer algum uso do capital adquirido com a venda. Como isso ainda carece de maiores estudos, não podemos saber em que medida ocorre, apenas que este processo já é detectado em algumas das comunidades beneficiadas pelo Programa Favela Bairro.

A Associação prestadora de serviços

*“Quando entra o Favela-Bairro, muitas dificuldades desaparecem; uma comunidade que não tinha água, agora tem; acaba a vala negra, o posto de saúde funciona, o Gari Comunitário funciona, o Cemasi funciona, a Secretaria de Obras atua. Quando tudo isso acontece, a Associação só tem que se articular com os órgãos públicos. (...) Além disso, as associações devem fiscalizar. Por que o posto de saúde não está atendendo bem? Por que está faltando alguma coisa na creche, qual é o problema? Por que as escolas não estão funcionando como devem? Acho que o papel da associação é esse, agora.”*⁴³

A fala de Nilza Rosa que usamos para iniciar este ponto é um bom resumo de tudo que falamos até aqui, do que passou a ser visto, por muitas lideranças e moradores, como o papel da associação de moradores.

⁴³ Depoimento de Nilza Rosa no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

Pode-se dizer que houve um processo de burocratização das associações que passaram a receber verbas, atendem moradores individualmente através da prestação de serviços, remuneram seus diretores e funcionários. O antigo dirigente mobilizador cede cada vez mais lugar ao bom administrador. Mudaram-se as prioridades das associações e das lideranças, as tarefas dos dirigentes das associações, além da própria dinâmica do movimento comunitário. Seu Amaro fala as razões às quais não podia abandonar a AMANH: *“Meu mandato terminou em setembro de 1999, e eu fiquei até o final de outubro, porque eles [a nova diretoria] estavam desorganizados e não sabiam como assumir. Eu não podia largar as coisas, porque só no Gari Comunitário são cento e vinte funcionários; nos posto de saúde, entre médicos, enfermeiras, agentes de saúde, são mais ou menos quarenta ou cinquenta funcionários. Se os abandonasse, eles ficariam sem pagamento, e eu não poderia fazer isso com eles, até porque são todos moradores da comunidade.”*

A visão da associação como um órgão prestador de serviços e, principalmente, como 'empregador', é compartilhada pela comunidade. Nas associações de moradores, os dirigentes, ou seja, os que definem quem serão os empregados, são mais próximos e também possuem relações familiares, de vizinhança ou mesmo têm interesses eleitorais, compromissos assumidos anteriormente e/ou a garantia do voto na próxima eleição. Nilza Gomes conta que os moradores da Formiga freqüentam a associação: *“Procuram, pedem emprego, cursos. A associação vive cheia de gente. (...) a associação é o coração da comunidade. A todos que me procuram, tento encaminhar uma solução. Por exemplo, exijo que na obra do Favela-Bairro o maior número de vagas possível seja reservado às pessoas da comunidade, a mesma coisa com o fornecimento da alimentação. Atualmente, tenho quarenta vagas na obra do Favela-Bairro e cento e sessenta pessoas desempregadas que todo dia vão me pedir emprego.”* Na mesma favela, em outra ocasião, na gestão de Nilza Rosa, quando da discussão da implementação do projeto de Garis Comunitários, programa gerido pela associação com verbas da Comlurb, que contrata moradores da comunidade para cuidar da limpeza local, esta falou sobre a opinião da comunidade sobre implementar ou não o projeto: *“Briguei muito com a Comlurb por causa do Gari Comunitário. Tive que aceitar, mas achava que a Associação não deveria assumir o projeto, porque ela não deveria ser empregadora. Deve ser articuladora, orientadora, reivindicadora. Quando falei isso na assembléia, fui vaiada por mais de mil pessoas, porque o pessoal queria a*

gestão do Gari Comunitário, porque ganha uma taxinha, um negocinho mínimo (...) A Associação tem que parar com isso, tem que deixar de ser empregadora! Ela está perdendo o seu papel.”

Além dos empregos, que beneficiam a comunidade, a gestão dos programas do Estado inclui o repasse de recursos para a diretoria à frente da associação para a administração destes, existindo ainda a possibilidade de malversação de verbas (sem nos determos em nenhum caso específico). Os dirigentes da associação passaram então, a receber remuneração e também ter o poder de contratar pessoas. Isso abriu a possibilidade para que se criasse uma cultura em que o trabalho da liderança comunitária não fosse movido meramente por interesses altruístas, mas que pode ser encarado meramente como um emprego. Retornando a frase de Itamar Silva que já usamos acima, quando o Estado incorpora várias pessoas da favela: *"A questão econômica é muito forte. As pessoas entram e acabam vinculadas, dependendo do dinheiro e perdendo autonomia. Nesse momento, várias pessoas de favela que não tinham trajetória política entraram para trabalhar, como agente disso, agente daquilo, e criaram com a prefeitura uma relação patrão-empregado."*⁴⁴ (o grifo é meu).

Em outras palavras, o trabalho na associação no início da década de 1980, dificilmente abria a possibilidade das lideranças obterem ganhos próprios neste tipo de atividade, cujas lutas, inclusive, pela necessidade de mobilização e assumir por vezes o caráter mais de enfrentamento era provável que trouxesse mais problemas às lideranças do que ganhos. Hélio de Oliveira faz a comparação entre sua época na associação e o período posterior: *“Era um trabalho voluntário. Ao contrário, a diretoria é que gastava dinheiro próprio para a passagem, para ir a uma reunião fora, por exemplo. O dinheiro que conseguíamos arrecadar de mensalidade, tínhamos que usar para pagar uma funcionária, porque todo mundo tinha que trabalhar para ganhar o pão de cada dia. Hoje não, a associação tem mais recursos; da Comlurb recebe uma verba de administração para gerenciar o Projeto Gari Comunitário, da Secretaria de Saúde, recebe verbas para o*

⁴⁴ Depoimento de Itamar Silva no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

*projeto dos agentes de saúde. Enfim, sempre tem um dinheiro. Na época não havia nada disso. Com essas verbas, a atual diretoria da associação consegue sobreviver.”*⁴⁵

Assumindo o papel de gestora dos serviços públicos, as associações passaram a dividir as responsabilidades sobre a qualidade destes, não ficando mais apenas no papel de crítica ou reivindicadora. Segundo Ernani da Maré, mesmo que estes serviços não tivessem uma qualidade igual à dos bairros, as associações não se empenhavam na crítica aos serviços: *“Era difícil debater com a comunidade, com a Comlurb, com a Cedae. Porque a Cedae e a Comlurb já tinham na associação de moradores certos aliados que amorteciam a tensão com a comunidade”*.⁴⁶

A partir da co-responsabilidade que as associações assumiram em relação aos serviços públicos, a comunidade passa também a recorrer à associação para resolver apenas demandas pontuais, e não mais 'grandes questões', mesmo no que diz respeito quanto ao grau acesso do serviço. As associações vão, assim, perdendo cada vez mais o caráter político de representação e organização da comunidade. Carlinhos da Rocinha fala sobre este processo: *"As pessoas já não reconhecem nas associações a mesma representatividade, aliás, nem sei se os moradores ainda querem discutir problemas. Acho que eles vêem a associação como um lugar onde vão buscar respostas: 'Não tem água na minha casa'. A pessoa da associação responde: 'Vou mandar um ofício para a Cedae, passe aqui de novo amanhã' (...) quando o morador vem cobrar, o presidente ou a presidente da associação só pensa em resolver aquele problema. Acabou. Fala de lixo e vala, mas não discute saneamento básico, não discute transporte, não apresenta uma proposta mais geral. Quando aparecem projetos como o Favela-Bairro, só se pensa em reformar a sede da associação”*⁴⁷ Parte do caráter de mini-prefeitura que as associações assumiram, pelo menos quanto ao fato dos moradores a procurarem para resolver problemas referentes aos serviços públicos na favela se deve também ao fato de que estes foram

⁴⁵ Depoimento de Hélio de Oliveira no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

⁴⁶ Depoimento de Ernani da Maré no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

⁴⁷ Depoimento de Carlinhos da Rocinha no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

implantados na favela a partir da associação, fosse através de todo um processo de mobilização, fosse através de articulações (ou ambas), sendo natural que a população identifique nela a responsabilidade sobre eles.

Léa Ayres fala sobre a participação comunitária nos rumos das políticas públicas para as favelas a partir de sua experiência como técnica do Estado: *"A população está totalmente distanciada da discussão, ela é hoje usuária! Usuária da política pública. Existe os Conselhos. Mas se você for ver o funcionamento de todos os Conselhos: Conselho Distrital de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente... A participação da população é mínima."*⁴⁸ Vemos que, mesmo tendo sido institucionalizada a participação popular nos rumos das políticas públicas, através de conselhos com poderes deliberativos, isto não se realizou. Na prática, por vários motivos, a política se tornara cada vez mais uma esfera alheia ao cotidiano da comunidade.

As falas apresentadas a seguir de Itamar Silva e Eliana resumem bem a visão que lideranças identificadas com um 'associativismo de resistência' tiveram de todo este processo em que as associações modificaram suas atribuições e a própria dinâmica de funcionamento no que diz respeito ao grau, nível e tipo de participação da comunidade nas suas organizações. Para Itamar Silva: *"Eu acho que o afastamento veio por etapas. O início da década de 1980 foi as comunidades de favela mostrando a força da reivindicação, colocando suas demandas para o poder público. Aí vieram os benefícios. Tivemos a experiência do Cantagalo, um sinal de que a urbanização era possível e que era importante investir nas favelas. Depois veio o Proface em várias comunidades, o Mutirão, que era anterior mas que ganha mais força neste período. Nessa hora começa o afastamento, porque as pessoas sentiram que não precisavam mais fazer tanta força; o canal estava aberto, era só uma questão de negociação. Passou a ser uma coisa de mesa-redonda, de política. Não precisava ir, bastava mandar o representante. Os próprios presidentes de associações deixam de trabalhar a mobilização coletiva e passam a priorizar o diálogo, o exercício político, a pressão sem necessidade de levar junto muita gente. (...) Acho que a desmobilização tem tudo a ver com a satisfação, em certa medida, das necessidades básicas. As associações talvez não tenham prestado atenção a isso para*

⁴⁸ Depoimento de Léa Ayres à pesquisa em 03/12/2005).

saber qual era o seu papel, além de ter um papel reivindicativo. Satisfeito isso, o que se faz? Qual é a função de uma associação de moradores, de uma diretoria? É ser síndico da comunidade? É ser gestor de projetos públicos, como se vê agora? Na verdade, os moradores acabam delegando à associação tomar conta da água, da luz, dos problemas comunitários, da creche. Perdeu-se o sentido público da associação de moradores. Precisa acontecer alguma coisa para as associações redefinirem seu papel nessas comunidades, para que possam atrair os moradores para uma participação."

A fala de Eliana se referindo ao processo que levou a derrota da Chapa Rosa da AMANH para a chapa de Seu Amaro nos fornece preciosos elementos sobre a posição das lideranças que queriam e/ou desenvolveram um trabalho comunitário que assumisse um caráter mais questionador, no sentido de atuar na 'grande política', e nos remete à migração de muitas destas lideranças para as ONGs, como forma de desenvolver este trabalho: "*Já era um novo contexto político, a gente já tinha passado dessa coisa básica, pois todas as casas já eram de tijolo. O nível de participação do morador diminuiu, então era hora de sofisticar essa busca, de aprofundar, de radicalizar. (...) Então era o momento de qualificar a luta. E o que aconteceu? Naquele momento, a terceira gestão centraliza tudo, deixa de fazer assembléias. E aí o momento tem todo um contexto político diferenciado, a conjuntura é outra, já surge a questão das ONGs. (...) E aí descaracteriza todo aquele momento que teve o envolvimento real da comunidade. E eu já estava fora, estava com minha cabeça em outras coisas, estava lamentando tudo o que estava acontecendo na comunidade, me culpando um pouco porque se eu quisesse poderia ser a presidente eterna, mas eu não quis. Também, se fizesse isso não estaria dentro do que acredito."*

“Associação para o tráfico”:

Em fevereiro de 2005, surgiu na imprensa notícias sobre a prisão de William de Oliveira, presidente da UPMMR (União Pró-Melhoramentos dos Moradores da Rocinha), a principal associação de moradores da Rocinha, por estar envolvido com o tráfico de drogas. Após um ano conturbado na favela, desde a tentativa de invasão da Rocinha na Sexta-feira Santa de 2004, por uma quadrilha rival dos “donos” da época, William se destacou na imprensa por ao mesmo tempo criticar arbitrariedades da polícia na favela e cobrar uma

ação mais efetiva do Estado, tornando-se um importante interlocutor entre os vários atores sociais envolvidos com a questão da “segurança” na Rocinha, que alcançou grande repercussão pela notoriedade da favela, mas também por sua localização na Zona Sul do Rio e no principal corredor de acesso à Barra da Tijuca.

O chefe da polícia civil do Rio, delegado Álvaro Lins apressou-se em dizer: “*Toda esta fachada do William era, na verdade, uma tentativa de manter uma face legal do tráfico e de se relacionar de uma forma aparentemente legal, sem despertar suspeitas.*”⁴⁹. Enquanto isso, o Viva Rio e o Fórum Dois Irmãos, que reúne lideranças das favelas e do 'asfalto' no entorno da área da Rocinha e do Vidigal, se manifestaram contra precipitações quanto à culpabilidade de William, ressaltando ainda o importante papel que este vinha cumprindo no último ano frente o clima de tensão que a Rocinha tem vivido⁵⁰.

O caso de William de Oliveira remete às questões que procuraremos, obviamente sem a pretensão de dá-las por encerradas, abordar. A principal delas é o quanto as associações de moradores de favelas estão ‘envolvidas’ com o tráfico e quais as conseqüências deste envolvimento para o próprio movimento comunitário. Emblematicamente, o movimento comunitário da Rocinha, historicamente, possui uma delicada relação com o tráfico de drogas, já tendo sido mortos dois presidentes da UPMMR: Zé do Queijo, em 1985, meses após perder a disputa para a presidência da associação para Maria Helena, morta em 1987⁵¹.

Não deixa de ser irônico, porém, que o tráfico também se transformou, de certa forma, num fator de empoderamento da favela, sendo grande parte dos investimentos que esta passou a receber justificados, para o conjunto da população, como uma forma de combater a violência através de políticas sociais. Retornando à Rocinha, vemos que após

⁴⁹ “*Líder comunitário na cadeia*” (O Dia – 24/02/2005)

⁵⁰ “... podemos dizer que William tem sido uma liderança importante na busca de soluções positivas. Com coragem e discernimento incomuns, defende publicamente não apenas investimentos sociais, como também medidas de segurança que possam estabilizar a situação de forma duradoura.” (Nota divulgada pelo Fórum Dois Irmãos: Fórum Dois Irmãos faz pronunciamento sobre a prisão do líder comunitário da Rocinha). Obviamente, não é o objetivo deste trabalho realizar a investigação sobre a culpabilidade ou não do presidente da UPMMR, William de Oliveira. Mas abordar o contexto no qual se dá o caso.

⁵¹ “*Favela enterra seu líder Zé do Queijo*” (Última Hora, 25/01/1985)

uma série de conflitos na favela entre traficantes e a PM em meados de 1987, o governo federal anunciou a "*invasão social na Rocinha*"⁵².

Se com o fim da Ditadura houve um período onde foi possível a livre organização das associações de moradores, não tardou em que muitas delas passassem a ser submetidas às imposições não mais de um Estado autoritário, mas de um poder 'local' efetivo, ilegal, algumas vezes 'invisível' mas ao mesmo tempo onipresente.

A partir das transformações ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 no movimento comunitário, quanto à relação das associações de moradores com o Estado e com a comunidade, nossa hipótese é de que o tráfico de drogas nada mais fez do que aproveitar diversas práticas já existentes nas favelas próprias desta relação: como o personalismo, a relação de clientelismo com a comunidade, o papel de organização interna da favela; conjugando-as logicamente, com modos de operar próprios de uma atividade criminosa, no caso a manutenção do *status quo* (da favela) pela violência (que no fundo, também não chega a ser tanto uma novidade). Assim, da mesma forma que o jogo do bicho anteriormente, o tráfico se apropriou de redes já existentes de relações de trocas de benefícios e favores por 'apoio' a consolidação de um grupo no poder.

Já em 1988, Celso Bredariol, superintendente de desenvolvimento comunitário da SMDS (gestão Sergio Andréa) apontava em artigo que o movimento comunitário deveria superar "alguns impasses" que havia se tornado nítidos nos últimos anos. Dentre eles "*o desafio que se relaciona com a transformação havida no mercado de drogas a partir da difusão do consumo de cocaína, vendida a varejo em muitas favelas nos últimos anos. Esse circuito passou a gerir um volume de recursos incomparável em relação àqueles advindos da tradicional maconha, provocando mudanças importantes na qualidade e quantidade de armamentos disponíveis, no número de pessoas envolvidas nessa atividade e, como decorrência, nas relações da favela com o conjunto da favela e do movimento comunitário organizado. Como decorrência, ocorreu um crescimento do poder político do mercado de drogas, com afastamento_ muitas vezes, por pressão _de lideranças significativas das lutas reivindicatórias...*" O quadro descrito por Bredariol ainda não possuía a dimensão que viria assumir posteriormente, como podemos ver através da conclusão do seu raciocínio

⁵² "*Governo investe Cz\$ 1 bi na favela*" (O Dia, 07/06/1988)

“Não há, no entanto, um padrão único de relação entre o tráfico e o movimento comunitário. Qualquer generalização serve apenas como truque jornalístico.”⁵³

Corroborando esta hipótese, na dissertação de Eliana Souza Silva ela descreve a postura da Associação de Moradores e Amigos da Nova Holanda, durante as gestões ao qual ela estava ligada, em relação às quadrilhas de traficantes do local é que “*estes grupos faziam parte, infelizmente, da comunidade, porém deveria ser mantida uma distância dos mesmos para que não reforçássemos seu poderio, não permitindo a troca de favores. Houve sempre um respeito mútuo, sem problemas cotidianos.*”⁵⁴.

Hélio de Oliveira fala sobre como num primeiro momento houve uma coexistência pacífica com o tráfico na Formiga, que conforme o aumento de poder deste isto foi se modificando: “*Na década de 1980 o tráfico cresceu de forma assustadora. Quando fui eleito a primeira vez, em 1984, ainda não tinha essa força; mas não se envolvia, não queria discussão com a associação. No meu segundo mandato, começou a querer ter um envolvimento, mas em coisas que hoje até consideramos pequenas; por exemplo, num domingo chamaram um diretor para que a associação anunciasse a morte de um bandido e o horário da missa de sétimo dia. A gente achava aquilo um absurdo! Aí começou a incomodar, mandava uns recados, a família começou a se preocupar, então a gente achou melhor se afastar.*”⁵⁵ A fala de Itamar Silva vai no mesmo sentido, que em algum momento houve uma inflexão na postura do tráfico em relação às associações: “*Na primeira vez que a gente concorreu, em 1981, já tinha uma chapa preferida do tráfico (...) Mas acho que ali ainda não era uma estratégia do tráfico, eram pessoas vinculadas ao tráfico que queriam estar num lugar que tinha algum tipo de poder. No final dos anos 1980 já é diferente, já existe uma estratégia.*”

É neste período da década de 1980 até a virada da década de 1990 que se consolida a formação dos *comandos* (Comando Vermelho, Terceiro Comando, Amigos dos Amigos), que figuram no imaginário como prova de uma maior organização destas quadrilhas e

⁵³ Celso Bredariol. *Urbanização integrada, um compromisso democrático*. In: *Pensar e Fazer...*

⁵⁴ Eliana Sousa Silva. *Op.cit.*

⁵⁵ Depoimento de Hélio de Oliveira no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

mesmo maior poder do tráfico, embora diversos autores⁵⁶ e mesmo policiais como Marina Magessi⁵⁷ recomendam que não se deve superestimar a organização do tráfico de varejo no Rio de Janeiro, sendo os comandos muito mais uma forma de organização horizontal, quase como uma 'marca' (que impõe respeito), do que uma organização com uma hierarquia verticalizada. Os comandos se baseiam em redes de ajudas mútuas entre quadrilhas (ou chefes), com vistas a adquirir armas, drogas e informações, ou ainda para tomar ou manter pontos de venda, bem como no 'auxílio' (de diversas formas) aos traficantes que estão nos presídios, de onde surgiu, aliás, a Falange Vermelha que deu origem ao Comando Vermelho⁵⁸. Vale ressaltar que certos traficantes podem impor certa prevaência sobre os demais (como Fernandinho Beira-Mar, por exemplo), mas os episódios da Rocinha no ano de 2004 com a guerra entre dois chefes que eram do mesmo comando demonstram que ainda há uma descentralização. Prova maior disto são as disputas, citadas há pouco, promovidas pelas quadrilhas de traficantes, que diferem da antiga 'pacificação' originária da divisão de áreas promovidas pela cúpula do jogo-do-bicho.

Em 1987, uma grande reportagem no Jornal do Brasil descrevia o que seria um plano da Falange Vermelha para controlar o movimento comunitário. Na matéria "*A saída política da 'Falange'*", a FAFERJ e FAMERJ confirmam que três associações de moradores em Santa Cruz já estariam em poder do tráfico, citando ainda um editorial do *Jornal da FAMERJ*, que trazia escrito: "*Nos últimos meses tomou corpo na base do movimento uma série de acontecimentos cuja característica principal é o confronto das lideranças comunitárias com representantes do crime organizado*"⁵⁹

As quadrilhas de traficantes do varejo se consolidam a partir da conquista de um mercado onde possa vender a droga, no caso das favelas cariocas, a geografia se torna um fator favorável às quadrilhas tanto pela proximidade com bairros de maior poder aquisitivo

⁵⁶ Marcos Alvito. Op.cit. e Alba Zaluar. *Pra não dizer...*

⁵⁷ Entrevista de Marina Magessi ao jornal Opassquim21 n. 42, 03/12/2002.

⁵⁸ A história do Comando Vermelho é contada no livro do jornalista Carlos Amorim: Comando Vermelho: história do crime organizado. Editora Record, 1993.

⁵⁹ "*Falange toma associações para controlar o tráfico*" (Jornal do Brasil, 19/11/1987)

quanto à própria morfologia espacial auxilia para a “invisibilidade” quando necessária (para esconder armas e drogas ou no caso de fuga).

Os riscos que da atividade própria do tráfico, que implica em disputas com quadrilhas rivais pelo território bem como a repressão da polícia às suas atividades implica no controle da favela por parte das quadrilhas como forma de transformá-las num território homogêneo⁶⁰, que não torne possível a presença de possíveis inimigos⁶¹ ou que isso ocorra sem o conhecimento do tráfico. O tráfico necessita na sua atividade exercer o domínio total do território em que atua.

Para reforçar esta hipótese, na pesquisa desenvolvida por Eli Diniz, uma das conclusões é de que havia núcleos distintos de poder nestas favelas, formando um quadro fragmentado em que nenhum grupo local ‘mantinha’ o controle da favela. Num artigo oriundo desta pesquisa, Diniz cita um artigo de Medina onde este aponta que as favelas têm uma estrutura atomística, marcada pela coexistência de vários centros concorrentes de poder⁶². Ou seja, um quadro distinto a partir de um determinado momento da década de 1990, onde o poder na favela é concentrado em um núcleo que ou delega o poder a outros núcleos ou tolera estes conquanto não representem ameaça a seu poder.

Não podemos esquecer que há graduações no grau de controle que as quadrilhas exercem sobre as associações de moradores. Em outras palavras, quanta autonomia elas preservam. Havendo associações que preservam certa distância dos traficantes limitando-se a uma ‘convivência forçada’ entre estes e as lideranças, enquanto há outras associações que

⁶⁰ Por exemplo, a idéia de Maré enquanto uma unidade, trabalhada por vários agentes internos, como associações de moradores (Unimar) e ONGs (UEVOM) não é compartilhada pelas quadrilhas do tráfico que atuam na área, divididas em diferentes facções, que impõem à população as fronteiras entre territórios cujo “controle” estas possuem.

⁶¹ As implicações culturais disto também são fortes. Através de diversos rituais e símbolos, o tráfico tenta reforçar a identificação da comunidade com o dono do morro, com a quadrilha ou com o comando do qual a quadrilha dominante faz parte, principalmente entre os mais jovens, que cantam os funks “proibições” ou fazem referências constantes às siglas (CV, TC) destes comandos.

⁶² Eli Diniz. *Favela: Associativismo...*. E o artigo de Carlos Alberto de Medina é “A favela como uma estrutura atomística; elementos descritivos e constitutivos” *América Latina*, ano XII, n. 3, julho/setembro, 1969. pp. 112-136.

os diretores foram apoiados ou até impostos pelo tráfico. De qualquer forma, o espaço de autonomia das associações é bastante reduzido.

Uma das maneiras que o tráfico encontrou para fazer isto é baseando-se em relações diádicas, onde os membros das quadrilhas aproveitam suas relações pessoais para possíveis apoios quando necessário. Deve se considerar que não há puramente um cálculo racional nesta relação, sendo muitas vezes relações constituídas pelos traficantes desde a infância⁶³, e que buscam legitimidade do seu poder através de auxílios à população. Vale dizer que muitas vezes a comunidade também acolhe os traficantes pelos benefícios que estes trazem.

O primeiro deles é que em muitas comunidades os traficantes trouxeram 'ordem' ao local, principalmente no que se refere à repressão a roubos, assaltos ou estupros nas favelas, práticas coibidas pelas quadrilhas. Segundo Eliana Sousa Silva: “*O respeito e a admiração pelo líder do tráfico ocorrem em proporção direta a sua capacidade de manter a tranquilidade local, de controlar a violência e manter ‘oculta’ as teias do ‘movimento’ (de drogas). Quanto maior a ausência de sinais de violência, maior o prestígio e a ‘torcida’ para que o líder momentâneo mantenha-se no poder.*”⁶⁴

O segundo deles são os recursos que o tráfico acaba disponibilizando na favela, além da contratação de mão-de-obra que garante a renda de muitas famílias (mesmo que os pais condenem a opção dos filhos) ou a contratação de serviços, como a venda de quitinetas para a quadrilha. Sendo assim, é muito difícil estabelecer a fronteira entre a convivência da população da favela com o tráfico. Além dos laços familiares, de amizade e até comerciais, o tráfico impõe respeito e inspira medo, tornando-se necessário haver uma boa convivência com os traficantes.

A associação de moradores, também por ter passado a dispor de recursos diversos (como cestas básicas, facilidades no caso de ser necessário recorrer a algum órgão público e principalmente, empregos) sofisticada as relações diádicas com a população da favela, podendo atingir uma clientela maior e de modo mais organizado.

⁶³ Alba Zaluar (*Pra não dizer...*) considera que a organização do tráfico em comando tem trazido alguns problemas na convivência entre os traficantes e a comunidade. Muitas vezes o chefe é decidido e imposto de fora da favela, carecendo este de legitimidade. Vale dizer que nem todos os traficantes vindo de fora deixam de ser bem-quistos pela comunidade, assim como nem todos os criados são queridos.

⁶⁴ Eliana Sousa Silva. *Op.cit.*

Assim, além do controle do território pelo uso da violência, o tráfico viu nas associações de moradores um meio de manter uma relação institucional com os demais atores sociais. Até por que, quando na expansão da década de 1980, o tráfico se torna um poder de fato nas favelas (e atrai a atenção da sociedade), paradoxalmente se torna necessário estar menos visível⁶⁵. E o uso deste poder significa inclusive ter inserção mesmo na esfera institucional, como um meio de influência, que sirva a sua própria reprodução enquanto poder local, ou como proteção a sua atividade criminosa. Uma forma desta inserção é o apoio do tráfico (inclusive financeiro) a candidatos através da associação, na face mais visível, mas também com a proibição de campanhas de outros candidatos através do recurso à intimidação.

Assim a associação de moradores se revelou um ótimo instrumento de mediação para o tráfico, tendo este se estabelecido como poder central na favela, com os demais poderes e mesmo com a população. É através das associações de moradores que o tráfico e os demais agentes apresentam reivindicações, mandam ‘recados’, buscam estabelecer um mínimo de convivência. Segundo Eliana Souza Silva, isto acontece: *"Porque a partir da estrutura que a associação tem hoje - que foi uma estrutura reconhecida e importante em algumas situações, dado esse reconhecimento pelo Estado, que tudo passa pela associação de moradores. O que seria uma prática positiva, em que o Estado vai fazer uma obra e reconhece a importância que os moradores tem através do seu órgão de organização, virou de certa forma: 'Ali por trás tem outros grupos que vão entender o que eu quero fazer'. Então, porque é importante pro tráfico a associação? Porque é por meio da associação que eles dialogam com a super-estrutura. 'Eu quero fazer uma festa e tenho que fechar a rua... Eu, tráfico, não vou poder mandar', mas associação manda um papel dizendo: 'por favor ...' Dentro desses poderes estabelecidos a associação tem um papel importante como quem normatiza todas as práticas e atividades daquele grupo ali. Aquele grupo não aparece, mas está por trás. Tem uma importância política que faz com que esses grupos queiram controlar as instituições"*⁶⁶

⁶⁵ Na reportagem “A saída política da Falange Vermelha.” (Jornal do Brasil, 19/11/1987) anuncia-se um plano que a facção teria de ‘tomar’ as associações de moradores, como já havia feito em três comunidades de Santa Cruz. N reportagem, representantes da FAFERJ e Famerj confirmam o plano.

⁶⁶ Depoimento de Eliana Souza Silva à pesquisa em 07/05/2005.

Vemos que o papel de mediação que as associações de moradores passaram a desempenhar deve ser considerado como uma atribuição não só do tráfico, mas das próprias autoridades que recorrem a estas quando querem dialogar com o poder central da favela sem legitimá-lo, no entanto (e também sem se comprometerem).

A fala de Itamar Silva faz um apanhado do que fez o tráfico se voltar para as associações: *"A associação como um espaço de diálogo para fora, e a partir dele se pode articular várias coisas dentro da própria comunidade. (...) Se pegarmos o movimento associativo de favelas, ele vai ter um crescimento do final da década de 1970 até meados dos 80, quando se dá o auge da interlocução, feita pela liderança comunitária, pelo presidente da associação, que tem um papel muito definido. Paralelamente a isso, começa lentamente a crescer o poder do tráfico, que vai ganhar mais fôlego e exigir mais espaço. E toda a imprensa dizendo: 'Existe um tráfico que paga enterro, existe um tráfico que dá bailes... Como benfeitores, isso tudo vai alimentando essa imagem do defensor, do paladino. (...) E também era um outro momento político, em que passa a ser possível fazer a defesa, a afirmação de alguns direitos, começam a dizer: 'Não, na favela não se pode arrombar barraco.' (...) a convergência desses vários fatores vai chamando a atenção para o poder da associação de moradores. Começam aí alguns convênios com o poder público (...) começa a circular dinheiro na associação de moradores, e ela passa a ter uma interlocução direta com o Estado. Fica muito claro que esse é um espaço que tem força e que o tráfico vai disputar, de uma forma ou de outra; de um lado ele vai minar; de outro, vai tentar cooptar e, em alguns lugares, vai tirar mesmo, vai assumir, vai indicar alguém para esses espaços."*⁶⁷

Parte da redução desta autonomia se deve ao 'fogo cruzado' em que vivem as lideranças, como demonstra o caso de Antônio Carlos Ferreira Gabriel, o Rumba, liderança do Jacarezinho. Rumba vinha fazendo denúncias sobre a violência policial na área do Jacarezinho desde 1994. Durante anos, Rumba foi ameaçado inúmeras vezes, por meio de telefonemas, tendo ainda sua casa invadida por policiais que reforçaram as ameaças⁶⁸. O

⁶⁷Depoimento de Itamar Silva no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

⁶⁸ *Na Linha de Frente: Defensores de Direitos Humanos no Brasil, 1997-2001*. Front Line / Justiça Global. Rio de Janeiro, 2002.

caso culminou com a prisão de Rumba, acusado de envolvimento com o tráfico de drogas, em 2002, tendo sido de grande controvérsia a legalidade de sua prisão e mesmo a veracidade da acusação⁶⁹.

Este 'fogo cruzado' é causado também ao papel de defesa da comunidade, particularmente quanto ao respeito aos direitos civis dos moradores da favela, tema especialmente delicado, visto estes secularmente sofrerem com a ação discriminatória pela polícia (e demais autoridades). À associação também coube, especialmente a partir da década de 1980, como se refere Itamar na fala anterior, ser o canal pelo qual se denunciavam abusos da polícia, como diz Pastor Sebastião: *“Quando a polícia dava uma batida na parte mais alta do morro, invadia as casas, e os moradores iam à Associação. (...) eu não podia deixar de tomar alguma providência, sob pena de parecer conivente, porque os moradores cobravam: ‘A Associação precisa fazer alguma coisa’. Nessa hora é que eu digo que a associação acaba sendo responsável por muita coisa que não pode fazer. Qual é o papel do morador? Ir reclamar com a autoridade competente, mas como ele não quer se expor, vai à associação. Aí o presidente tem que se expor, e por conta disso vários presidentes morreram, foram assassinados.”*

Este último ponto nos remete aos riscos que passaram a envolver um cargo na associação, como demonstrou o levantamento feito pela Comissão contra a Violência e a Impunidade da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que em 2002 apurou que mais de 100 líderes comunitários foram mortos ou tiveram que deixar a favela por causa do tráfico⁷⁰. Segundo Carlinhos da Rocinha, este fora um dos motivos que levou sua chapa a não disputar a UPMMR: *“Perto das eleições, nós fomos aconselhados a não disputar; as pessoas ficaram muito preocupadas e disseram: ‘Olhe, Carlinhos, é preciso mudar a associação, mas isso não é para você, porque a gente não quer mandar você para onde já foram tantas pessoas’. Vale lembrar que a Maria Helena, ex-presidente da Associação, tinha sido assassinada em 1987.”*⁷¹

⁶⁹ "Rumba é preso por tráfico" (Extra, 09/04/2002)

⁷⁰ "Favela partida" (O Globo – 08/07/2002)

⁷¹ Depoimento de Carlinhos da Rocinha no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

Foi o que aconteceu também no Santa Marta, com Itamar Silva e seu grupo na associação, que hesitaram em disputar novamente a associação: *"A gente já havia decidido não concorrer a um terceiro mandato, mas veio muita pressão, o pessoal dizendo que tínhamos que concorrer. Mas já estávamos muito divididos, porque alguns moradores diziam: 'Gosto muito de vocês, mas não vou votar em vocês, porque o tráfico vai apresentar uma chapa, e tem ameaça.' Com isso, decidimos concorrer, e nosso candidato foi outra pessoa do grupo, o Woney, que não tinha muita força na comunidade, e a gente perde a eleição para o Castelo, compadre do Zaca. E alguns moradores nos disseram depois: 'A gente não votou em vocês, porque achava que vocês não deviam continuar'. Aí teve de tudo. Algumas pessoas disseram: 'Não votei em vocês porque gosto muito de vocês'. Outros me disseram: 'Não votei porque as propostas do Castelo são melhores'."*

Perdendo a eleição, Itamar conta que seu grupo se manteve ainda organizado, disposto a atuar no movimento comunitário local exercendo oposição à diretoria da associação, mas mesmo assim viu que o espaço para uma atuação autônoma tinha se tornado cada vez mais restrito e arriscado: *"Para criticar o presidente, a gente tinha que provar; então, sabíamos de algumas coisas, mas não podíamos publicar no jornal. De outro lado, como ele também era muito violento, era preciso proteger algumas pessoas do grupo, então, a gente ficou meio sem saber o que fazer. Aí foi quando decidimos: 'Vamos trabalhar na formação e investimento do próprio grupo Eco, buscar alternativas novas. Não dá para mexer com a associação, não dá para mexer com a organização comunitária, mas vamos fazer outras coisas'."*⁷².

O tráfico se constituiu então como um dos principais fatores que levaram ao enfraquecimento da participação comunitária no dia-a-dia da associação, espaço restringido, onde atuar se tornou uma atividade que envolve sérios riscos, de diversos lados. Não só muitas das antigas lideranças foram coagidas ou mesmo obrigadas a se afastar da disputa da associação, como é dificultada a renovação de lideranças que atuem com autonomia. Segundo Hélio de Oliveira: *"Hoje ninguém quer saber de participar da diretoria da associação, ninguém quer. As pessoas ficam com medo dessa visibilidade,*

⁷² Depoimento de Itamar Silva no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003. Itamar se refere ao Jornal O Eco, jornal comunitário do Morro Santa Marta, criado pelo seu grupo no fim da década de 1970.

porque o paralelo domina... influencia... (...) O tráfico realmente inibe essas pessoas, porque antigamente havia uma mobilização, todo mundo dava sua opinião; hoje você fica meio com o pé atrás, não sabe se vai desagradar alguém, enfim. Então temos um pequeno grupo que controla a maioria, e esta só quer cuidar da sua vida; quer ir para o trabalho, voltar para casa, não quer ter nenhuma participação nos destinos da comunidade, porque não sabe o que está por trás das coisas.(...) Não tem surgido pessoas que queiram fazer esse trabalho comunitário como antes. Ninguém quer correr riscos. (...) E daqui para a frente, como é que vai ser? Novas lideranças? Não sei se vão surgir. Mobilizar a comunidade, dificilmente vamos conseguir tão cedo, a não ser que haja realmente uma atuação firme do Estado, para dar segurança e tranqüilidade aos moradores.”

No entanto, muitas lideranças acham que ainda é possível atuar de forma autônoma, seja dentro das associações, como disse Nilza Gomes: *“O tráfico que existe na minha comunidade não nos inibe de trabalhar; circulo livremente, não tenho nenhum problema. Nunca sofri nenhum constrangimento. Minha família tem uma história muito longa e muito bonita na comunidade, e faço questão de continuar isso.”*⁷³. E também Pastor Sebastião: *“Até o meu período, a associação estava livre de qualquer contaminação. Continuo ajudando, não porque me considera acima do bem e do mal, mas porque consigo me relacionar sem me ‘contaminar’; vou até certo ponto, se não der, caio fora.”*⁷⁴.

Um último ponto, ao qual faremos a referência e que precisaria ser aprofundado é quanto o ‘outro lado’ desta história. Algumas declarações de lideranças colhidas na pesquisa se referem ao fato de que muitas lideranças do movimento comunitário acabaram por buscar o apoio dos traficantes às suas eleições. Uma delas pondera se isso não acabou levando a que os traficantes se dessem conta de seu poder.

A despeito de qual tenha sido o papel de William (ou de Rumba), as declarações das autoridades⁷⁵ e mesmo a maneira de como o noticiário foi dado na imprensa reforçam a

⁷³ Depoimento de Nilza Gomes no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

⁷⁴ Depoimento de Pastor Sebastião no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

⁷⁵ Além da declaração de Álvaro Lins, o secretário de Segurança Marcelo Itagiba após pedir, num evento, um minuto de silêncio pela morte de um soldado da Polícia Militar em confronto com traficantes do Morro do

lógica maniqueísta, imputando às favelas a maior responsabilidade pelo tráfico de drogas. William não é a única liderança comunitária que, por coincidência ou não, possui relações com amplos setores da sociedade, questionando inclusive a forma de atuação das autoridades nas favelas. Algo cada vez mais difícil no movimento comunitário atual.

O tráfico, de diversas maneiras, parece desvendar, não só às favelas, mas à própria sociedade quais são os limites e os desafios da nossa democracia e da construção da cidadania no Brasil e qual é a possibilidade de nossas instituições (re?)conquistarem a legitimidade perante todas as parcelas da sociedade.

A fala de Eliana a seguir faz a ponte entre o que falamos sobre tráfico, particularmente o quanto ele atingiu o 'novo associativismo' e/ou 'associativismo de resistência' (claro que não somente estas lideranças) e o próximo ponto, da migração destas lideranças para as ONGs: *"Tem um senso (que não era um senso comum e não é até hoje) que você só sobrevive ali [na favela] se tiver relações com o tráfico, com esses grupos armados, para que eles entendam o que você está fazendo. E muita gente acredita nisso. Que só dá para permanecer assim. E acho que as associações de moradores foram fazendo essas concessões, dentro dessa lógica que gerou esse envolvimento tão próximo a esses grupos. E a coisa degradingolou a partir disso. Eu acho que pelo próprio exemplo do CEASM, que é uma organização que não tem nenhum envolvimento com o tráfico e que, em diversos momentos, não foi fácil manter esse afastamento. (...) Por causa dessa lógica, que é uma lógica perversa, no sentido que o Estado legitima esses envolvimento, quando ele mesmo faz isso, seja na área de segurança pública, seja nos órgãos [do Estado] que existem dentro dessas comunidades. A maioria dos órgãos, eles estabelecem relações dúbias em relação a essa postura com o tráfico. (...) No nosso caso a gente tenta se contrapor a isso. E por isso que em muitos casos tivemos problemas, que não foram problemas simples, mas foram problemas que quando você busca olhar e dizer: 'É isso que a gente quer' ... enfim, passou, mas não quer dizer que vai sempre passar, não quer dizer que não possa receber alguma retaliação. Mas eu acho que você pode se contrapor de alguma maneira, porque senão vira um fatalismo, entra numa inoperância muito grande*

Vidigal, declarou: *"O policial assassinado também foi morto por uma minoria da elite, conivente com esse tipo de crime, ao sair em defesa de investigados por envolvimento com o tráfico a valorizar os bons policiais"*. (O Dia, 26/02/2005).

no sentido de mudar isso. (...) É lógico que você tem que saber fazer isso, em algumas ocasiões você vai perder - não quer dizer que você vai se conformar sempre – a menos que você queira ir para o confronto e ir embora ou se quiser morrer. Se você vive ali em alguns projetos você vai perder e em outros vai avançar um pouco.”⁷⁶

Concluimos este ponto voltando novamente à Pastoral das Favelas, por exemplo, que na Ditadura Militar serviu como um ‘guarda-chuva’ acolhedor para que muitas lideranças pudessem atuar sem temer perseguição política, a violência passa a ser tema de seus fóruns⁷⁷. Num desses, foi discutida qual deveria ser a conduta, não só da Pastoral, mas da Igreja nas favelas, diante do tráfico. Entre as resoluções da reunião, as duas últimas são bem simbólicas do que representa este ‘novo’ desafio à democracia no movimento comunitário: “*Convivência com os traficantes_ não tem fórmulas_ cada caso é um caso.*” e “*Não perder a esperança.*”⁷⁸.

Das associações de moradores às ONGs

"Nosso projeto prioritário, simbólico era acabar com os barracos de madeira. (...) essa coisa de uma ligação efêmera com o espaço fazia com que as pessoas não se mobilizassem para nada. Então, assim, para gente, um projeto, uma cooperativa habitacional, o processo acontece porque a gente queria realmente acabar com os barracos de madeira. Porque o barraco de alvenaria simbolizava essa permanência, essa mudança de paisagem ali. Os moradores entenderam isso muito bem. Depois quando a gente começou a conquistar a infra-estrutura, a quantidade de obras que começaram a acontecer por conta própria do morador foi muito grande. Tem essa coisa daquela gestão ter sido importante porque ela operou com muitas mudanças que o momento e a

⁷⁶ Depoimento de Eliana Souza Silva à pesquisa em 07/05/2005.

⁷⁷ No Arquivo da Pastoral de Favelas encontramos um recorte de jornal, sem data e sem identificação (pela diagramação é provável que seja o jornal da Arquidiocese do Rio de Janeiro), cuja cabeça da matéria era: “*Encontro discute o poder paralelo*”. Segundo a matéria, o encontro reuniu cerca de cinquenta líderes comunitários para discutir o tráfico, a polícia mineira, entre outras coisas.

⁷⁸ *Relatório da Reunião com os padres que atuam nas favelas. 20 e 21/03/2005.*

*conjuntura propiciavam. As pessoas moravam a vinte, trinta anos ali e elas não viram acontecer nada e de repente em quatro anos: água, esgoto, luz ...”*⁷⁹

A fala de Eliana acima remete à sua experiência à frente da AMANH, quando muitas obras e serviços do Estado foram conseguidos na Nova Holanda, através da mobilização dos moradores em assembléias e manifestações, a ponto de se criar uma cooperativa de construção dos moradores para reforma das moradias do local. São experiências onde a participação ativa dos moradores era um meio de se conseguir as conquistas, e ela mesma era um objetivo a ser alcançado por aqueles dirigentes, que encaravam seu trabalho à frente da associação a partir de um viés político, que servia para 'despertar' os moradores para as suas condições de vida e trazê-los para uma atuação política, isso seria a característica principal de um determinado tipo de liderança comunitária, identificada como o 'novo associativismo' ou 'associativismo de resistência', ou transformador, etc. enfim, que fazia sua militância com uma perspectiva além do *local*, mas que tivesse conseqüências na sociedade, que propunha alterar o Estado e/ou suas políticas. Retornando à Eliana: *"Foram experiências pontuais que a gente pode sugerir como uma outra forma de se associar, pegando esse conceito de associativismo. Era uma forma que não só tinha essa coisa de você buscar a participação do morador nas reivindicações, mas também ele elaborar sobre essas reivindicações. Eu tinha uma visão, e continuo tendo e acho que o CEASM expressa isso um pouco: não adianta somente o Estado reconhecer que eu tenho direito a ter acesso a determinados bens materiais, culturais... Não adianta só esse reconhecimento, tem que fazer esse bem acontecer. Se eu não puder pensar sobre esse bem, se eu não puder elaborar de alguma maneira para que aquilo venha de fato a mudar as minhas condições de vida, fica apenas um mero cumprimento de direito."*

É a partir da década de 1990, que as ONGs (constituídas como tais) surgem como atores relevantes no movimento comunitário. Um primeiro problema já é a própria definição do que é uma ONG. Trabalharemos aqui, rapidamente para não fugirmos do nosso objetivo, da constituição histórica do conceito.

O que hoje se convencionou chamar de ONG pode abarcar desde antigas instituições como as Santa Casas e demais instituições ligadas à caridade; passando por

⁷⁹ Depoimento de Eliana Souza Silva à pesquisa em 07/05/2005.

instituições voltadas para pesquisa e intervenções na arena política, como o ISER (Instituto de Estudos da Religião) no começo da década de 1980; organizações surgidas a partir da ligação com movimentos sociais, ou os serviços sociais criados e mantidos por políticos, passando ainda por entidades de defesa do consumidor, ambientais, etc.. Pode-se estender a denominação a todo um conjunto de organizações, com tamanhos, dinâmicas, objetivos, alcance, entre outros aspectos, bastante diferenciadas entre si, que alguns autores, como Rubem César Fernandes chamam de Terceiro Setor, "*conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam a produção de bens e serviços públicos*"⁸⁰, distinta do Estado (Primeiro Setor) e do Mercado (segundo), onde agentes privado se mobilizam para fins públicos, podendo esta ser compreendida também como a esfera pública, um espaço de atuação dos cidadãos, para além do Estado, abarcando aí todos os tipos de iniciativa de agentes privados com fins que não o lucro, como fundações, institutos, entre vários outros tipos de organização.

Posto isso, temos um amplo leque de organizações que poderiam ser denominadas como ONGs. Segundo Aldaíza Sposati, "*ela é sempre uma associação civil sem fins lucrativos ou uma fundação. O que distingue são os objetivos a que se propõem tonando-as parcerias ou não, não de um projeto coletivo qualificador da vida e da democracia para a sociedade, principalmente para os setores populares.*"⁸¹. Vamos nos ater, portanto, ao tipo de organização cuja origem se deu, segundo Cândido Grzybowski, "*em oposição, longe ou de costas para o governo.*"⁸². São ONGs que entre si têm em comum o fortalecimento da cidadania como pressuposto de sua missão, seja lutando por direitos sociais (educação), direitos civis (contra o preconceito), análises sociais e/ou novos projetos de sociedade, incluindo sempre o estímulo à participação social como forma de uma luta na sociedade civil (retornando às categorias de Gramsci) a fim de criar uma contra-hegemonia,

⁸⁰ Para uma análise mais aprofundada, a partir de visões diferenciadas, sobre os conceitos de ONG e Terceiro Setor ver Rubem César Fernandes. Privado Porém Público: o Terceiro Setor na América Latina. Ed. Relume-Dumará, Rio de Janeiro, 1994 ou diversas publicações da ABONG (www.abong.org.br)

⁸¹ Aldaíza Sposati "A ética nas relações entre ONGs, Estado e Sociedade." Caderno Infantil n° 2 da Pastoral da Criança. s/l e s/d.

⁸² Cândido Grzybowski. "Cidadania, Autonomia e Parceria". Parcerias e Fundos Públicos. s/d.

seja através da introdução de novos sujeitos políticos, seja na busca por ocupar espaços na luta política.

No Brasil, segundo dados da ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais) a *população urbana de baixa renda* é a maior beneficiária da ação das ONGs. Pode-se dizer que o principal objetivo destas é a superação da pobreza e o combate a violência como fruto desta pobreza. Os índices crescentes de violência nos grandes centros urbanos, que levou a um maior investimento do Estado nas áreas carentes das cidades, também deu maior impulso à atuação das ONGs, principalmente a partir de fins da década de 1980⁸³, passando a contar com recursos públicos com base no mesmo raciocínio de existir uma maior 'capilaridade' na atuação do Estado.

Outra fator importante para a emergência das ONGs foram as mudanças feitas na Constituição de 1988, prevendo a descentralização de algumas políticas públicas, através da redistribuição de atribuições entre União, estados e municípios; com a criação de conselhos de políticas públicas (Tutelar, Saúde, entre outros), incorporando segmentos da sociedade civil. Esta descentralização abriu espaço para uma maior participação da sociedade na formulação e execução destas políticas, levando à colaboração entre órgão estatais e ONGs (ou associações comunitárias). Ainda parte desta redefinição institucional, por conta da LOAS, muitas instituições antigas mudaram seu perfil para se adaptar às exigências da lei e poderem receber financiamentos públicos, virando OSCIPs por letra da lei e se apresentando como ONGs para à sociedade, seus parceiros e beneficiários.

Vemos que na década de 1990, as ONGs passam do papel de críticas ou 'fiscais' do Estado à executoras de políticas públicas. Isto não se dá sem embates por parte de suas lideranças sobre as responsabilidades do Estado e o papel destas organizações. Sobre isso, o falecido Hebert de Souza, o Betinho, talvez a mais popular liderança de ONG no Brasil declarou: “*As velhas barreiras ideológicas, resquícios da Guerra Fria, precisam ser substituídas por uma busca mais pragmática de soluções efetivas para problemas humanos urgentes*”⁸⁴. A ABONG elaborou uma proposição que não desconsiderava os 'princípios'

⁸³ Segundos os dados da ABONG de 1996, 60 % das 143 maiores ONGs brasileiras foram fundadas entre 1985 e 1994. *apud* John W. Garrison Do Confronto à Colaboração – relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil. Banco Mundial. Brasília, 2000

⁸⁴ *Id. ibid.*

nos quais estas ONGs se estruturaram: “A mudança de papel, substituindo o trabalho de cunho mais político dos anos 70 pela prestação de serviços mais especializados dos anos 90, não significa, por outro lado, um distanciamento das ONGs de suas antigas atividades de mobilização popular. O que parece radicalmente novo é o conteúdo dos serviços sociais oferecidos pelas ONGs, agora estruturado no âmbito de um espaço institucional capaz de influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas”⁸⁵. Esta declaração ressalta um papel que as ONGs passam a desempenhar é de cooperação com o Estado, aproveitando os espaços criados, para atingirem suas metas.

A questão financeira também não deve ser desconsiderada. Segundo dados do último levantamento da ABONG, de 1998, mostra que 47,2% das ONGs recebem algum recurso do Estado. A própria ABONG assinala que: “Muitos começaram a colaborar com o Estado, freqüentemente por razões de ordem financeira. Mesmo o trabalho realizado pode produzir sinergias em termos de alcançar objetivos comuns, alterar a colaboração entre os setores público e privado ou promover uma melhoria da atuação governamental.”⁸⁶

Em 1998 o Governo Federal regulamentou, através de algumas leis (9608/98; 9637/98⁸⁷), o funcionamento de ONGs, com um novo sistema de classificação destas como *organizações da sociedade civil de interesse público* (OSCIP) além de estimular as parcerias, permitindo que estas recebessem maior volume de financiamento do governo. Estas leis devem ser compreendidas na lógica do Plano Diretor de Reforma do Estado, que prevê o controle da sociedade sobre a administração de recursos e que essa irá atuar em parceira com o Estado na execução das políticas públicas visando a “*eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor*”.⁸⁸

⁸⁵ *Id. ibid.*

⁸⁶ *Id. ibid.*

⁸⁷ No artigo 1º da Lei 9637/98 poderão ser qualificadas como organizações sociais pelo Poder Executivo “As pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei”.

⁸⁸ *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República/ Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

A participação das ONGs na gestão e execução de políticas públicas se deve também ao avanço das idéias neoliberais na década de 1990. A idéia do modelo do *cidadão-cliente* está vinculada ao mercado, ou seja: à flexibilização, enxugamento, descentralização, entre outros conceitos, do Estado. Segundo o Programa Nacional de Publicização e o Plano Diretor de Reforma do Estado há uma ineficiência e falta de qualidade inerente do Estado no seu compromisso de assegurar o bem estar social⁸⁹. Para Elida Graziane Pinto, há que "*se problematizar a noção de ser o aparato estatal burocrático, 'por definição', ineficiente como o pressupõe (implícita e genericamente) o Plano Diretor. É bastante sintomático, neste sentido, praticamente inexistir, no discurso governamental, sequer a cogitação de se buscar um aprimoramento do aparato estatal na prestação de serviços sociais da forma como é feita hoje*"⁹⁰. A política de bem estar social que nunca alcançara grande parte da população no Brasil, passa a ser encarada como destinada à um público específico, onde não se visa mais à universalização de serviços básicos. Abrindo-se de um lado, espaço para a iniciativa privada na oferta de serviços básicos, serão os "excluídos", ou seja, aqueles que não têm condição de receber os serviços a partir do mercado, o público alvo dos programas sociais. As ONGs surgem como o meio deste programas executarem estes programas com maior eficiência do que o Estado, a partir de seu enraizamento junto ao público-alvo e o conhecimento *local*. O Estado 'terceiriza' suas atribuições, delegando, à menor custo, os serviços às ONGs

Dentro do movimento comunitário isto é visto com certas ressalvas. Carlinhos da Rocinha, presidente da ONG Rocinha 21 possui um a visão crítica sobre este processo: "*Acho que o poder público escolheu delegar essa tarefa às ONGs [de atender as comunidades]; repassa uma verbazinha a elas e diz: 'Vão lá e façam'. Muitas ONGs vão mais atrás do dinheiro do que das propostas. Existem na prefeitura ou no governo do*

⁸⁹ *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República/ Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995 e *Programa Nacional de Publicização*.

⁹⁰ Elida Graziane Pinto "Organizações sociais e reforma do Estado no Brasil: riscos e desafios nesta forma de institucionalizar a parceria Estado-sociedade organizada". Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ano XVIII, n. 3, Belo Horizonte, 2000

*estado não sei quantos mil reais disponíveis para ONGs; é só você fazer um projetinho. Não concordo com isso.”*⁹¹

A partir deste novo quadro institucional, somado ao quadro político no movimento comunitário, temos que muitas lideranças encontraram nas ONGs novos espaços de atuação, sem os limites que a associação de moradores trazia. Eliana Souza Silva vê o CEASM como uma continuidade de sua militância: "A associação de moradores ela agrega moradores de uma comunidade específica para lutar por seus interesses. Então é um órgão político reivindicatório e ponto. Ele não é um órgão profissional. A ONG ela tem esse papel um pouco de estar pensando. Então assim, do limite e do papel que eu sempre entendi que a associação tinha. A associação ela é um espaço de agregar interesses de determinado grupo, de determinada coletividade. Além de agregar esses interesses ela busca formas políticas de atingir determinados objetivos de interesse daquele grupo. Necessariamente ela não tem que dar as soluções técnicas para isso. Já a ONG ela tem como papel dela buscar formas ou seja, buscar uma maneira de materializar esses interesses. Essa forma técnica de materializar deve ser uma forma interessante. Diferente às vezes dos mecanismos que o governo tem. Então, uma ONG que tenha compromisso, que seja popular, de dentro, que tenha nascido, como no caso do CEASM, no seio da comunidade, que tenha toda essa característica, essa legitimidade de serem pessoas que lutaram por uma vida melhor ali. (...) E nisso tem uma questão política. Quando eu penso em mobilizar um projeto na área de educação para Maré, a fim de mostrar que a educação dentro da Maré ela pode ser de qualidade. Quando eu crio o projeto que materializa isso, essa qualidade, talvez eu tenha mais condições de fazer isso que um técnico que seja só técnico que fez a coisa. (...) Desde da época da associação de moradores quando eu tive esse contato com as outras comunidades ficou muito claro para mim que a mudança de uma comunidade só, não geraria a transformação que a gente acredita ali. Mas é muito importante a partir do conhecimento que a gente tem dessa ligação orgânica daquele espaço fazer os órgãos públicos olharem aquele espaço de outra forma. (...) Então, foram idéias na escala maior que já existiam dentro daquele movimento da Nova Holanda. Por isso que para mim é muito mais tranquilo falar assim e mais tranquilo ver o CEASM que é

⁹¹ Depoimento de Carlinhos da Rocinha no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

a relação que eu tenho. Porque não é uma relação meramente profissional, para mim é a continuidade da minha militância ali."⁹² Eliana é um caso típico de liderança que via a associação de moradores como instrumento para uma luta política maior, além do local, quer dizer, de demandas pontuais. num determinado momento, ou melhor, no processo decorrido nas décadas de 1980 e 1990, na nova postura do Estado frente à favela, e nas novas formas deste se articular com o movimento comunitário e as novas possibilidades que eram abertas ao ser da diretoria da associação (recursos, relações), este associativismo viu reduzir muito o seu espaço de atuação em detrimento de um tipo de associativismo que respondia à demandas imediatas da comunidade, como creche, empregos, cestas básicas... o tempo das lutas coletivas havia passado.

A emergência de outro ator, no caso o tráfico de drogas, e as limitações que estes impuseram a livre organização comunitária, tendo obrigado muitas lideranças a se afastarem das associações. Foi o caso, entre outros cujos depoimentos usamos neste trabalho, de Carlinhos da Rocinha: *“Quando recebemos aquele ‘conselho’ para desistir [de disputar a associação], resolvemos atender. Eu ainda cheguei a procurar o ‘conselheiro’ da época e perguntei: ‘Existe alguma coisa em relação a mim pessoalmente ou ao grupo?’ A gente estava querendo desenvolver um trabalho mais sócio-educativo na Rocinha. A resposta foi: ‘Pode fazer o que quiser, mas não na associação’. Aí, ficamos muito tristes e decidimos organizar uma ONG”*⁹³.

Paralelo à isso, o surgimento de muitas ONGs, que tinham um amplo leque de atribuições, ou seja, sem estarem presa a uma demanda específica, passaram a atuar nas favelas do Rio de Janeiro nas década de 1980 e 1990. Várias destas eram vinculadas aos movimentos sociais e/ou partidos de esquerda (ou ainda, tinham laços anteriores constituídos) e traziam temáticas políticas (combate à pobreza, combate à violência, direitos humanos) como seu eixo de atuação. São ONGs como a Fundação Bento Rubião (mais tarde Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião) criada em 1986 a partir dos advogados que atuavam na Pastoral de Favelas, como Eliana Athaide, que pode ser entendida como uma continuidade de seu Serviço de Assistência Jurídica, em

⁹² Depoimento de Eliana Souza Silva à pesquisa em 07/05/2005.

⁹³ Depoimento de Carlinhos da Rocinha no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

novos moldes e em num novo momento político, permanecendo a questão da posse da terra e direito à moradia como uma de suas bandeiras principais, como podemos ver na definição de sua missão: "*Defender, difundir e garantir os direitos da população pobre das favelas e periferias, com ênfase nos direitos de moradia e da infância e adolescência, promovendo-a como sujeito do seu próprio desenvolvimento, como forma de contribuir para a defesa dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. (...) realiza ações que interferem diretamente na realidade e no cotidiano da população pobre e favelada do estado do Rio de Janeiro. As atividades da instituição são focadas nos problemas, desafios e situações de exclusão e negação de direitos à moradia e à situação da infância e juventude. A proposta é fortalecer os mecanismos que torne esta população protagonistas na conquista dos seus direitos.*"⁹⁴. Estas ONGs 'ofereciam' às lideranças comunitárias a possibilidade de resgatarem o caráter 'transformador' de sua militância. Pouco anos após sua criação, Itamar Silva e José Martins passaram a trabalhar na Fundação Bento Rubião, cujo um dos frutos foi o livro *Favelas e Organizações comunitárias* que analisa as mudanças ocorridas nas favelas na década de 1980 e no cotidiano de seus moradores. Mais tarde, ambos se tornariam coordenadores da ONG. Segundo Itamar Silva: "*Nos anos 1980, as ONGs tradicionais, como Fase, Ibase, Iser, eram mediadoras entre as fontes de recursos e os movimentos comunitários. Houve um crescimento, e aí, algumas lideranças começaram a perguntar: 'Por que é que eles têm que receber o dinheiro e trazer aqui?' Então, começou um pouco essa necessidade de buscar, eles mesmos, os recursos diretos na fonte. Algumas entidades financiadoras de fora começaram a querer trabalhar diretamente na base. A mesma crítica que se fazia ao governo, de que muitos recursos se perdem na burocracia e poucos chegam à ponta, de certa forma, também se pode fazer a alguns trabalhos de ONGs: concentrado, academicista, intelectualizado, não beneficiando diretamente a população. Então há uma conjunção de movimentos de fora e desses movimentos comunitários, que começam a ter mais acesso à informação, querem saber como é que esses fundos chegavam, de onde vinha o dinheiro, e isso produz o surgimento de algumas ONGs 'de dentro'.*"⁹⁵

⁹⁴ Folder de apresentação da Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião.

⁹⁵ Depoimento de Itamar Silva no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynspan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003

O surgimento de ONGs 'de dentro', ou seja, criadas e dirigidas por moradores⁹⁶ (ainda que incentivadas por agentes externos), deve ser entendido a partir do fluxo de recursos (públicos, privados, de ONGs nacionais e internacionais) que se dirigem às ações nas favelas. Várias lideranças formaram ONGs como forma da comunidade ter acesso e controle destes recursos. É o caso das lideranças da Formiga, que montaram uma para administrar a creche comunitária *Tia Bela*. Nilza Gomes fala sobre a contradição com as ONGs 'de fora': “A gente queria até aproveitar essas ONGs que já têm alguns prestígio, porque têm mais condições de conseguir financiamento. Mas elas ficaram brincando de projeto com a gente. Então, criamos a nossa.”⁹⁷ No caso da Formiga, a redefinição institucional do período, não só possibilitou a migração das lideranças para a ONG, mas ela mesmo foi um estímulo direto, segundo Pastor Sebastião: “Quando fundamos essa ONG, em novembro de 1999, nosso propósito era viabilizar projetos para a comunidade, pois verificamos que a associação estava com alguma dificuldade. Por exemplo, para o funcionamento dessa creche lá embaixo, a Dona Bela, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social declarou que não assinaria convênio com a associação de moradores, por causa da arrogância do presidente. Aí falaram: ‘Por que o senhor não forma uma ONG ou por que não pede à igreja para assinar esse convênio conosco? Se quiser, assinamos hoje.’ Eu respondi: ‘Não dá para misturar a igreja, não fica bem.’ Eles insistiram: ‘Então, por que vocês não fundam uma ONG?’. Foi sugestão da própria SMDS.”⁹⁸

Ou seja, não temos apenas ONGs nas favelas que surgem com um sentido político claro, existindo também aquelas com o perfil de prestadoras de serviço, que servem também como um canal de interlocução com o Estado, assim como as associações, voltadas à ações pontuais, e que também foram um espaço para a atuação de lideranças, que através destas ONGs passam a administrar recursos, construir relações, se relacionar com a

⁹⁶ Dulce Pandolfi & Mario Grynszpan. ONGs de dentro e ONGs de fora: notas sobre duas experiências em favelas do Rio de Janeiro. 2000 a (mimeog.)

⁹⁷ Depoimento de Nilza Gomes no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003

⁹⁸ Depoimento de Pastor Sebastião no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003

comunidade... Estas ONGs locais passam a disputar até mesmo os recursos do Estado em programas com as associações de moradores, como conta Pastor Sebastião: “*Se a associação não tivesse assumido o agente de saúde, com o posto médico, a gente também poderia assumir.*”⁹⁹ Dentro disso, Nilza Rosa enfatiza o fato da ONG empregar pessoas da comunidade, na visão do papel que a organização pode assumir como prestadora de serviços. Mas, por outro lado, ela problematiza a ação destas: “*Montamos uma ONG, a Novo Horizonte; agora quem vai absorver a mão-de-obra das pessoas que vão trabalhar na nossa creche, (...) quem vai administrar somos nós. Mas temos que atuar mais na área social, porque senão virão pessoas de fora dirigir tudo o que conquistamos. Precisamos estimular novamente, dentro da própria Formiga, a participação comunitária.*”¹⁰⁰. Para não incorrerem em erro de generalizações, cabe dizer que a prestação de serviço em si não é o que caracteriza a ONG, mas o sentido que esta faz de suas ações, no caso, se está limitada simplesmente à prestação destes ou se faz destes serviços, instrumentos, por exemplo, de estímulo à cidadania. Temos muitas ONGs de favelas hoje, por exemplo, que apresentam como sua missão o estímulo à cidadania, através das mais variadas formas, como os inúmeros grupos culturais que têm proliferado nas favelas.¹⁰¹

O CEASM, do qual Eliana foi fundadora, é um modelo ideal de ONG fundada por ex-militantes do movimento comunitário como possibilidade de um novo tipo de atuação diferente do que passara a vigorar nas associações de moradores. Buscando ainda o envolvimento da comunidade nos seus projetos, encarando-a não só como beneficiária de suas ações, mas que estas se tenham efeitos multiplicadores. No CEASM estão presentes vários elementos ligados característicos das lideranças ligadas ao 'associativismo de resistência' ou 'novo associativismo'. Os fundadores do CEASM, que são moradores e ex-moradores da Maré, estiveram à frente de associações de moradores e/ou participaram do movimento comunitário através de pastorais na Maré. O CEASM, segundo seus materiais

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Depoimento de Nilza Rosa no livro *A favela fala: depoimentos ao CDPDOC*. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynspan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003

¹⁰¹ Na década de 1990, surgiram diversos grupos nas favelas, não à uma especificamente, que têm uma marca cultural ou de cidadania, ou ambas. São grupos como Afroreggae, CUFA, Favelania, etc. “*Cidadania a ferro e fogo nas favelas do Rio*” (O Globo, 23/12/2001).

"Foi fundado e é dirigido por moradores do bairro, conhecedores de perto das questões e dilemas do dia-a-dia mareense. São pessoas com histórico de participação em projetos que trouxeram mudanças positivas para a Maré e para a cidade".¹⁰² Ainda através de seus materiais, vemos que o CEASM define como seu "...objetivo fundamental e sentido maior de seu projeto (...) o estabelecimento de uma instituição que tenha possibilidades de contribuir para a criação de ações relacionais e abrangentes na totalidade das demandas educacionais, culturais e sócio-econômicas do Bairro Maré. Para isso, seu eixo de atuação tem sido a criação e/ou o fortalecimento de redes sociais comprometidas com a inserção-cidadã dos moradores das comunidades locais no espaço urbano. A fim de materializar suas metas, o Centro vem estabelecendo parcerias de variadas ordens: associações de moradores e escolas da Maré, sindicatos de trabalhadores, órgãos públicos, empresas estatais e privadas."¹⁰³

Em comum entre seus membros havia, segundo relatos, a simpatia pelo PT, da qual existia uma intenção por parte de alguns fundadores em montar um núcleo do partido na Maré. E, um elemento a mais, o fato de terem ingressado na universidade. O ingresso na universidade constitui uma marca de origem do CEASM. "*Em sua maioria, são representantes de um reduzido grupo de moradores que conseguiram furar o cerco da exclusão social e chegar às universidades*"¹⁰⁴. Sendo a primeira iniciativa do CEASM, a montagem de um Curso Pré Vestibular. Este, implantado no início de 1998, dá uma pista do sentido de transição das lutas por parte destes militantes, mudando o foco das reivindicações pontuais, mal ou bem já atendidas ou com a luta pela sua implementação e melhorias à cargo das associações de moradores, por uma luta com um sentido político mais profundo, ou seja, a entrada de moradores da Maré na universidade, através da qual elevaria-se o nível cultural dos moradores da Maré, seja pela própria entrada dos jovens na universidade, seja pelo 'retorno' que estes dão através da atuação no CEASM, que sempre

¹⁰² "Caderno Especial CEASM - 5 anos" O Cidadão n. 23, ano IV - setembro de 2002 (publicação do CEASM).

¹⁰³ *Projeto Censo Maré 2000 - Dados Censitários e Análise Preliminar*. Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré - Prefeitura do Município do Rio de Janeiro - Banco Nacional de Desenvolvimento Social.

¹⁰⁴ *Folder de propaganda do Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré*

busca (nem sempre com sucesso) o posterior envolvimento destes jovens, já universitários ou formados, nas diversas ações da ONG.

Deve se considerar que a questão da urbanização e da qualidade dos serviços públicos não são ignorados pelo CEASM. Muda-se, porém, a maneira como o tema é abordado: não mais como uma bandeira a ser encaminhada, mas como temas para reflexão nas articulações do CEASM com outros atores da Maré (associações, Estado, empresas, etc.)¹⁰⁵ e participações em fóruns e eventos, dentro do que seria o tema maior do CEASM, que é a própria Maré. Dentro desta concepção, inclusive, que ocorre a luta pela mudança do *status* da Maré, por parte do CEASM, pela construção da identidade da Maré como um bairro, não como um complexo ou conjunto de favelas, valorizando positivamente esta identidade¹⁰⁶. Daí o trabalho do CEASM com o Observatório Social e com a Rede Memória, valorizando a história das comunidades através de seus problemas e lutas do passado, não esquecendo os do presente, construindo assim uma memória comum aos moradores das diversas comunidades da Maré.

Vemos que os fundadores do CEASM são o típico exemplo do intelectual orgânico de Gramsci, os quais organizam um grupo, no caso os moradores de suas comunidades, que tentando dar consciência à este grupo (como a identidade de mareense) a fim de intervirem na arena política de modo contra-hegemônico. O CEASM se apresenta como um novo paradigma de ação política, que atua no local como ponto de partida, sem desprezar a luta política mais geral, embora em outros moldes do que um dia foi nas associações de moradores. Assim, ao assumir como 'tema' da ONG a Maré, o CEASM questiona a lógica da cidade e o *status* de bairro ou favela, isto em si mesmo um instrumento de discussão e mobilização, que a Maré possui. Trabalhar com a memória não simplesmente a de um local por si só, mas a memória das lutas deste local para permanecer ali e possuir mínimas

¹⁰⁵ Assim, no jornal O Cidadão, o tema dos serviços públicos na Maré é tratado invariavelmente, sendo matérias de capa em duas edições, por exemplo: "*Lixo ameaça qualidade de vida na Maré*" (O Cidadão n. 13, ano III - abril de 2002) e "*O precário saneamento básico da Maré*" (O Cidadão n. 25, ano IV - novembro de 2002).

¹⁰⁶ "*Mareense!? Existe isso?! Reflexões sobre um bairro em formação*" (reportagem de capa de O Cidadão n. 27, ano V - fevereiro de 2003)

condições de moradia. Enfim, construir uma contra-hegemonia, questionando a lógica, por exemplo, de que a Maré é uma favela (ou que só pode ser uma favela).

Concluindo este ponto, a partir de observações empíricas do trabalho de uma ONG localizada numa comunidade na Zona Norte do Rio de Janeiro, faremos algumas reflexões. A primeira é referente a fiscalização do Estado nos projetos de ONGs que receberam atribuições e recursos deste para a sua implementação. Muitas destas fiscalizações se atêm mais às formalidades (análise de documentos) do que propriamente aos resultados reais dos projetos, muitas vezes de difícil mensuração. Assim, busca-se mais dar satisfação aos financiadores, não só ao Estado como também outras ONGs ou empresas, do que uma alteração concreta na realidade do lugar onde a ONG atue, sem garantias, portanto, de que os recursos públicos estão sendo de fato aproveitados em benefícios da população ao qual o projeto se destina.

Esta população inclusive, muitas vezes desconhece a origem dos recursos, que não raro são públicos, encarando assim estes projetos como uma espécie de favor da ONG, que assim dispõe desta população como público-alvo, falando em seu nome muitas vezes a fim de obter recursos, sem que a comunidade opine sobre a sua aplicação. Como as ONGs têm seus mecanismos de democracia muito reduzidos, ficando as decisões e informações centradas em pequenos núcleos dirigentes, são bastantes reduzidas as possibilidades de alteração de determinadas propostas da ONG. Isto tem como consequência o fato que muitas vezes a ONG pode ter com a comunidade, no caso dos que trabalham naquela, a relação de patrão-empregado, em detrimento da participação comunitária. Vale considerar que um dos principais argumentos das ONGs para obterem recursos é o estímulo à cidadania, à democracia e ao empoderamento das comunidades.

O trabalho em ONG não se configura necessariamente em mais democracia e cidadania para a população, passemos a fala de Eliana: "*O CEASM, ele é instrumento de alguma coisa maior. O fim para mim não é o CEASM. Assim, eu não quero ficar no CEASM muito tempo. Porque é uma instituição que foi construída dentro dessa perspectiva de mudar a realidade local, não foi uma instituição criada para prestar serviços. Foi uma instituição criada para elaborar e pensar como mudar aquela realidade. A gente tentaria refletir como politicamente, como, a partir de um conhecimento mais elaborado, a gente poderia mudar a realidade daquela localidade, já que a gente teve um nível de*

*reivindicações básicas. A gente conseguiu isso, de acesso aos direitos de escola, posto de saúde e etc. Só que tem questões mais subjetivas, que esses movimentos não vão dar conta – esses movimentos de associação de moradores. E que eu acho que a gente num espaço que o CEASM se propõe poderia ou poderá acontecer. Só que se a gente não aliar isso a uma luta política, a busca da participação das pessoas nesse processo que nós também estamos fazendo, fica também apenas como uma boa experiência."*¹⁰⁷.

No mesmo sentido vai a fala de Hélio de Oliveira sobre a s ONGs, com a qual fechamos este capítulo: *"Elas vieram, de certa forma, ocupar o lugar das associações de moradores, só que com muito mais preparo, com pessoas realmente bem preparadas, que conhecem o caminho das pedras, no sentido de fazer projetos para captar recursos; as associação não sabem fazer isso. Agora, as ONGs não têm compromisso com o dia-a-dia. (...) É uma pena que a associação de moradores esteja tão desacreditada, porque tem um papel importante. Se fosse possível resgatar sua atuação, seria fundamental, porque a associação acompanha o cotidiano da comunidade; quando há um problema, quando a chuva vem e destrói as moradias, as pessoas vão bater a porta da associação de moradores."*¹⁰⁸

¹⁰⁷ Depoimento de Eliana Souza Silva à pesquisa em 07/05/2005.

¹⁰⁸ Depoimento de Hélio de Oliveira no livro A favela fala: depoimentos ao CDPDOC. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003.

Conclusão.

O período de redemocratização do país, a partir da distensão no final da década de 1970, é marcado pela emergência do "novo associativismo", concepção assim identificada pelos que dela partilhavam como oposta ao associativismo que vigorava até então, atrelado ao Estado, que priorizava a negociação através das relações com políticos e com bandeiras imediatistas, sem questionar o *status quo* da favela e a sociedade em geral.

Este novo associativismo tinha como característica a mobilização da comunidade, o estímulo à participação ampla da pessoas coo forma de alcançar seus objetivos. Naquele contexto, significava a luta contra as políticas de Estado, que desconhecia a favela como parte da cidade ao não ter uma política de urbanização (apenas obras pontuais e esporádicas) e ter executado um grande programa de remoção, que mesmo tendo sido 'abandonado', não houve mudanças no estatuto jurídico quanto à 'ilegalidade' de muitas favelas nem alteração no *status* desta, vista como marginal, perigosa, problema.

Floresceu neste período, articulando-se ainda com outros segmentos, lideranças que tinham a visão como um instrumento de lutas de mudanças não apenas locais, mas que estas só se efetivariam através de uma luta política maior, na sociedade, com a mudança do Estado. Esta só seria possível através de uma ampla participação da sociedade, principalmente dos mais pobres, primeiro interessados nesta transformação. Assim, a principal bandeira apresentada neste período pelo conjunto do movimento comunitário, fosse por qual vertente, era a da propriedade da terra, garantia maior de existência da favela. A luta para conseguí-la trazia em si a luta por mudanças mais profundas.

Numa época que o Estado não abria canais de negociação para as favelas e não apresentava políticas que as beneficiassem, o novo associativismo encontrou terreno para seu crescimento em diversas associações de moradores e outras organizações e, paralelo a isso, houve também o fim das restrições vigentes até então, que entre outras coisas, dificultava a ação de alguns agentes internos ou externos, como os militantes de esquerda, por exemplo.

Num novo momento político, surgiram outras concepções de Estado, inclusive que acenaram com a permanência das favelas no local, sua urbanização e a entrada de diversas lideranças ao aparelho de Estado. As associações passam então a ter acesso aos canais do Estado de várias maneiras, sem que a mobilização da comunidade fosse necessária. A nova

orientação do Estado em suas políticas para as favelas, com novas maneiras de se articular com as lideranças comunitárias, ao qual incluía cargos e mesmo recursos repassados às associações, serviu então como estímulo e mesmo base material para o crescimento e a consolidação de uma concepção que privilegiava mais o acesso ao Estado do que a transformação deste. Que se pautava por angariar obras para sua comunidade a partir das relações constituídas do que uma mobilização por uma transformação efetiva das favelas como um todo. A urbanização das favelas se tornara uma possibilidade concreta, mais próxima e viável do que a luta pela propriedade, que implicava numa luta mais longa e complexa. Ao virar a urbanização uma política de Estado, vista em vários governos em todos os níveis, as lideranças passaram a ter um novo campo de ação, onde obter benefícios para a comunidade dependia de outros fatores que não envolviam a participação da comunidade no cotidiano da associação. Satisfeitas algumas demandas básicas, o próprio eixo de reivindicação da comunidade mudara das obras comuns à favela para demandas individuais, como um emprego. Florescia a concepção da associação não mais como órgão reivindicatório, mas como prestador de serviços.

O repasse de atribuições do Estado às associações então é um dos motivos que explicam porque mesmo com a ‘entrada do Estado’ nas favelas nas últimas décadas, a condição subordinada destas não foi revertida. Enquanto uma ação do Estado em tese deveria beneficiar o cidadão como uma categoria impessoal e abstrata, as associações não têm o mesmo compromisso, sendo os benefícios (como um emprego num programa) muito mais baseados na reciprocidade entre alguns moradores e os dirigentes da associação, que num compromisso universalista com todos os moradores da favela. Mesmo que no caso do Estado a coisa não ocorra exatamente assim, ainda há mecanismos que permitem certo grau de fiscalização para que ocorra da maneira ‘correta’. Em nível local, na associação de moradores, estes mecanismos são muito menos consistentes (quando existem). As queixas sobre associações que não convocam assembléia, deixam de fazer prestação de contas, ou há tempos que não realizam eleições são inúmeras. Tal cultura foi agravada com o crescimento do poder do tráfico, que interferiu dramaticamente na vida associativa de muitas favelas, e se manifestar contra tal cultura passou a significar risco de vida.

Somado à isso, a entrada das ONGs nas favelas, fruto do crescimento da violência nas décadas de 1980 e 1990 e dentro das alterações institucionais que permitiram a estas receberem recursos do Estado através de programas e serviços por estas prestados que

combateriam a pobreza e reduziriam assim a violência. As ONGs passam a dividir com as associações de moradores os recursos destinados às favelas, além delas mesmas terem criado novos fluxos de recursos (como ONGs internacionais). Assim, muitas lideranças, que viam nas associações um espaço limitado de atuação, fosse por pressões do tráfico, fosse por ser difícil escapar da lógica de atendimento de demandas pontuais que prevalecem nestas hoje em dia, migraram para as ONGs como forma de uma atuação na favela que tivesse como característica uma luta política mais profunda, com o caráter de militância, ainda que o espectro do que sejam estas lutas tenha se ampliado (negros, mulheres, meio ambiente, etc.).

Embora nem todas as ONGs criadas e/ou com atuação nas favelas tenham este pressuposto como marco de sua atuação, muitas destas se configuraram como a nova possibilidade de aparelho privado de hegemonia, onde aqueles militantes podem atuar na sociedade política a partir da sociedade civil, baseados em todo acúmulo feito no movimento comunitário. Buscam assim romper com o localismo das demandas existentes hoje nas favelas, visto que as associações de moradores não exercem hoje, no geral, uma ação contra-hegemônica, havendo ainda sérios limites para que isso seja alterado, muitas ONGs ampliam a esfera pública, fazendo com que as favelas tenham novos interlocutores que intervêm na arena política, apresentam seus projetos de sociedade. Enfim, disputam a hegemonia de várias formas possíveis.

Nas décadas de 1980 e 1990 as favelas conseguiram grandes conquistas, no que tange ao reconhecimento desta como parte da cidade e também no reconhecimento por parte do Estado de suas organizações, como representantes legítimas das favelas. Paradoxalmente, esta representatividade externa foi se traduzindo cada vez mais na perda de representatividade interna, tendo a associação se distanciando do cotidiano dos moradores, já que a participação da população nos destinos desta não alcança os níveis que um dia teve, sendo apenas beneficiária das ações e programas da associação de moradores.

As associações passaram a ter o *local* como espaço de atuação em detrimento do *geral*, entendido como espaço onde se disputa a mudança ou manutenção de um tipo de sociedade e o lugar de cada classe ou categoria nela. Em suma, segundo o pressuposto gramsciano que adotamos neste trabalho, um movimento comunitário que atuasse na *grande política*, inserido numa luta pelo poder, estando embutida uma proposta de mudanças da estrutura em si, antagônico à um movimento comunitário limitado à *pequena política*, lutas

que acontecem dentro de uma estrutura estabelecida sem que esta seja posta em questão, uma luta 'dentro do poder'.

Considerando ainda, que no começo do período a luta política era reconhecida e por vezes até estimulada por parte do Estado, conferindo legitimidade às pressões dos moradores organizados através de suas associações. As políticas para as favelas, conforme vão ganhando o caráter de políticas públicas, não mais de determinado governo, mas de Estado, vão ao mesmo tempo sendo atribuídas à escolhas técnicas, onde a política é apresentada como menos importante para a escolha de quais favelas serão beneficiadas por estas políticas. A mobilização da comunidade que um dia foi um fator determinante, a "pressão das comunidades" vai sendo substituída por outros critérios.

No entanto, vimos que o caráter político continuou vigorando, assumindo outras formas, que não mais a mobilização da comunidade, e sim os canais de interlocução com o Estado que as lideranças tenham. Dispensa-se a participação efetiva da população, a não ser como clientela das ações ou número de votos, que continuam a contar na escolha das favelas que receberão programas ou equipamentos, houve a fetichização da política, que não é mais assumida abertamente pelos atores envolvidos. Este constituiu mais um fator que desestimulou a participação da comunidade, bastando às lideranças irem aos canais certos para terem suas demandas atendidas, ainda que baseadas em motivos técnicos.

Retornando, uma última vez à Pastoral de Favelas. Em 1976, a Igreja definia sua missão junto às favelas ser "*ensinar a pescar, e não simplesmente distribuir o peixe.*"¹ Passados vinte cinco anos de sua criação, após todas as lutas, onde muito se avançou, mas que não modificou o *status* da favela de área marginal, indesejada, haja visto o tema da remoção voltar invariavelmente, a Pastoral define seus objetivos hoje: "*Nós não ensinamos mais a pescar, nem damos peixes. Nós estamos hoje tentando mostrar o que está tomando o peixe deles.*"²

¹ "Igreja tenta solução para favelas do Rio" (Jornal do Brasil, 09/12/1976)

² "Festa no Santuário da Penha marca os 25 anos da Pastoral de Favelas" _ jornal da Arquidiocese do Rio de Janeiro - (O Testemunho de Fé, 08 a 14/09/2002)

FONTES UTILIZADAS:

Bibliografia:

ABREU, Maurício de Almeida. *A Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. IplanRio, Rio de Janeiro, 1997. 2^a ed.

_____. *Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução*. In: Revista Rio de Janeiro, vol. 1, n.º. 2. Niterói, jan-abr 1986.

ADORNO, Sergio. *A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso numa democracia não consolidada*. Rev. Sociedade e Estado, v. 10. n. 2. Brasília, jul/dez, 1995. pp. 299-342.

_____. *Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade*. Rev. Tempo Social, v. 10, n.1, São Paulo, maio de 1998. pp. 19-47

_____. *Exclusão sócioeconômica e violência urbana*. Sociologias, ano IV, n. 8, Porto Alegre, jul/dez, 2002.

AGGIO, Alberto (org.) *Gramsci – a vitalidade de um pensamento*. Ed. Unesp, São Paulo, 1998.

ALVITO, Marcos. *As cores de Acari – Uma favela carioca*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2002.

AMORIM, Carlos. *Comando Vermelho: história do crime organizado*. Editora Record, Rio de Janeiro, 1993.

AZEVEDO, Cecília. *Essa pobre moça indefesa – Estátua da Liberdade da Vila Kennedy*. In: KNAUSS (coord.) *Cidade Vaidosa: imagens urbanas do Rio de Janeiro*. Ed. Sette Letras, Rio de Janeiro, 1999.

BAMBIRRA, Vânia. *Favelas e Movimentos de Favelados no Estado do Rio de Janeiro*. Rev. Política e Administração, v.1, n.2, jul./set. Fesp-RJ, Rio de Janeiro, 1985. pp. 239-254.

BARCELLOS, Caco. *Abusado: o dono do morro Santa Marta*. Ed. Record, Rio de Janeiro, 2003.

BRETAS, Marcos Luiz & PONCIONI, Paula. *A cultura policial e o policial civil carioca*. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et alli [Orgs] *Cidadania, justiça e violência*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1999.

BRINCEÑO-LEON, Roberto; CARNEIRO, Leandro Piquet; CRUZ, José Miguel. *O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial da polícia no Brasil, em El Salvador e na Venezuela*. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et alli (Orgs.) *Cidadania, justiça e violência*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1999.

BRUM, Mario Sergio. *Relações entre favelas e Estado no século XX*. Monografia de conclusão do curso de História da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

BURGOS, Marcelo Baumann (org.). *A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca*. PUC-Rio / Loyola, Rio de Janeiro, 2002.

_____. *Dos Parques-proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro*. In: ALVITO & ZALUAR (orgs.) *Um século de favela*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1998.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de Muros. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo*. EDUSP e Editora 34, São Paulo, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. Companhia das Letras, São Paulo, 1987.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. *Quatro vezes cidade*. Ed. Sette Letras, Rio de Janeiro, 1994.

_____. *Cidade escassa e violência urbana*. Série Estudos, Iuperj, Rio de Janeiro, 1995.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1983.

_____. *Lutas Urbanas e Poder Político*. Ed. Afrontamento. Porto, 1976.

CAVALLIERI, Paulo Fernando. *Favelas Cariocas: Mudanças na infra-estrutura*. In: FERREIRA, Flávio (org.). *Quatro Estudos*. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1985

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *As políticas de segurança pública do governo Leonel Brizola*. Revista Arché. Ano VII, n. 19, Rio de Janeiro, 1998. pp. 75-113.

_____. *O Futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Ed Freitas Bastos/ Instituto Carioca de Criminologia. Rio de Janeiro, 2001

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano*. Ed Vozes, Petrópolis, 1984

COUTINHO, Carlos. Nelson. *Democracia e Socialismo*. São Paulo, Cortez Editora, 1992.

COUTO, Ronaldo Costa. *História Indicreta da Ditadura e da Abertura. Brasil: 1964-1985*. Ed Record, Rio de Janeiro, 1998

DAMATTA, Roberto. *Relativizando, uma introdução à antropologia social*. Ed. Rocco, Rio de Janeiro, 1993

DINIZ, Eli. *Voto e máquina política – Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982.

_____. *Favela: associativismo e participação social*. In: BOSCHI, Renato Raul (org.). *Movimentos coletivos urbanos no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador* Vols. 1 e 2. Jorge Zahar Ed. Rio de Janeiro, 1994.

ELIAS, Norbert & Scotson, John L. *Os Estabelecidos e os Outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Jorge Zahar Ed., Rio de Janeiro, 2000.

FERNANDES, Rubem César. *Privado Porém Público: o Terceiro Setor na América Latina*. Ed. Relume-Dumará, Rio de Janeiro, 1994

FERREIRA, Flávio. *Sobre Consolidação de Favelas*. In: FERREIRA, Flávio (org.) *Quatro Estudos*. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1985

FORTUNA, Afonso & FORTUNA, João Paulo. *Associativismo nas favelas*. Revista de Administração Pública, v.8, n.º 4, Rio de Janeiro, out/dez 1974. pp. 103-113

FREIRE, Américo & OLIVEIRA, Lúcia Lippi (orgs). *Capítulos da memória do urbanismo carioca*. Ed. Folha Seca, Rio de Janeiro, 2002.

GARRISON, John W. *Do Confronto à Colaboração – relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil*. Banco Mundial. Brasília, 2000.

GOMES, Manuel. *As lutas do povo do Borel*. Edições Muro, Rio de Janeiro, 1980.

GÓMEZ de SOUZA, Luiz Alberto. *Puebla e as práticas populares na América Latina*. Encontros com a Civilização Brasileira. v. 9. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1979. pp. 79-93.

GONÇALVES, José Reinaldo. *Desempenho presidencial e a herança FHC*. Artigo publicado no Jornal dos Economistas – junho/ 2002

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere – vol. 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política*. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2000 – [*Maquiavel a Política e o Estado Moderno*. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1968].

_____. *Concepção Dialética da História*. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1981.

_____. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*; Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1991.

GRZYBOWSKI, Candido. *Cidadania, Autonomia e Parceria*. In *Parcerias e Fundos Públicos*. s/d.

GRYNSZPAN, Mario. *Acesso e recurso à justiça no Brasil: algumas questões*. In: PANDOLFI, Dulce Chaves *et alli* [Orgs] *Cidadania, justiça e violência*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1999.

GRYNSZPAN, Mario & PANDOLFI, Dulce. *ONGs de dentro e ONGs de fora: notas sobre duas experiências em favelas do Rio de Janeiro*. 2000 a (mimeog.)

_____. *ONGs, poder público e favelas: algumas questões*. 2000 b (mimeog.)

_____. *Poder público e favelas: uma relação delicada* In: OLIVEIRA (org.) *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

HOBBSBAWN, Eric. *A Era dos Extremos*. Ed. Companhia das Letras, São Paulo, 1995

_____. *Sobre História* Ed. Companhia das Letras, São Paulo, 1998.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

HONORATO, César. *O Fundo Público e as relações entre Estado e Cidadania*. III Congresso Internacional História e Debates, Santiago de Compostela, 2004.

JOFFILY, Bernardo (org.) *Atlas Histórico Isto é: Brasil, 500 anos*. Ed. Três, São Paulo, 1998.

JOUTARD, Phillipe. *História Oral: balanço da metodologia e da produção nos últimos 25 anos*. In: FERREIRA, Marieta de Moraes & AMADO, Janaína (orgs.) *Usos e Abusos e História Oral_ 5ª ed_* Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2002.

KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1995.

KOWARICK, Lúcio. *A Espoliação Urbana*. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

LANDIM, Leilah e FERNANDES, Rubem César *Sem fins lucrativos. As Organizações não-governamentais no Brasil*. Cadernos do ISER. n. 20, ISER, Rio de Janeiro, 1988.

LEEDS, Anthony e LEEDS, Elizabeth. *A sociologia do Brasil urbano*. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1978.

LEEDS, Elizabeth. *Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira: ameaças à democratização em nível local*. In: ZALUAR, Alba & ALVITO, Marcos [Orgs]. *Um século de favela*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1998.

LIBÂNIO, João Batista. *Panorama da teologia da América Latina nos últimos anos*. In: Revista Eletrônica Latinoamericana de Teologia n. 229. (<http://servicioskoinomia.net/relat>).

LIMA, Nísia Trindade. *O movimento de favelados do Rio de Janeiro: políticas de Estado e lutas sociais (1954-73)*. Iuperj, Rio de Janeiro, 1989.

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer (org.) *Rio de Janeiro operário natureza do Estado, conjuntura econômica, condições de vida e consciência de classe*. Access Editora, Rio de Janeiro, 1992

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a questão urbana*. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1981.

MACHADO DA SILVA, Luís Antônio. *A vida política na favela*. *Cadernos brasileiros*, ano 9, n. 41, mai/jun., 1967, p.35-47

_____. In: *Rio de todas as crises*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991. (Série estudos; n.80, n.81).

_____. *Violência urbana: representação de uma ordem social*. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do & BARREIRA, Irllys Alencar F. [orgs.] *Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem*. Ed. Notrya / SUDENE / UFCE, Rio de Janeiro, 1993.

_____. *Um problema na interpretação da criminalidade urbana violenta*. *Rev. Sociedade e Estado*, v. 10. n. 2. Brasília, jul/dez, 1995. pp. 493-551.

_____. *Criminalidade violenta: por uma nova perspectiva de análise*. *Revista de Sociologia e Política*, n. 13, Curitiba, nov. 1999. pp. 115-124.

_____. *A continuidade do “problema da favela”* In: Lúcia Lippi OLIVEIRA (org.) *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

MATTOS, Rômulo Costa. *A “Aldeia do Mal”: o morro da Favella e a construção social das favelas durante a Primeira República*. Dissertação de Mestrado, PPGH – UFF, Niterói, 2004

MISSE, Michel. *Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil: uma abordagem crítica, acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas*. Série Estudos. IUPERJ, Rio de Janeiro, 1995.

_____. *Crime e Pobreza: Velhos enfoques, novos problemas*. In: VILLAS BOAS, Glauco & GONÇALVES, Marco Antonio. *O Brasil na virada do século – o debate dos cientistas sociais*. Ed. Relume-Dumará, Rio de Janeiro, 1995.

_____. *Cidadania e criminalização no Brasil: o problema da contabilidade oficial do crime*. In: MISSE, Michel. (Org.) *O crime violento no Rio: o problema das fontes*. Série Iniciação Científica, n. 9. IFCS, Rio de Janeiro, 1997.

_____. *Crime urbano, sociabilidade violenta e ordem legítima: Comentários sobre as hipóteses de Machado da Silva*. Artigo de 1999

_____. *Sobre a construção social do crime no Brasil. Esboços de uma interpretação*. Artigo de 2003.

MOREL, Marco. *Jornalismo Popular nas Favelas Cariocas*. RIOARTE, Rio de Janeiro, 1986.

MOTTA, Marly Silva. *Saudades da Guanabara: o campo político da cidade do Rio de Janeiro (1960-75)*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2000.

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

_____. *Rio, Metrópole de 300 favelas*. Ed. Vozes, Petrópolis, 1976

OLIVEIRA, Anazir Maria de; et alii. *Favelas e organizações comunitárias*. Ed. Vozes, Petrópolis, 1993.

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

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

PINTO, Elida Graziane *Organizações sociais e reforma do Estado no Brasil: riscos e desafios nesta forma de institucionalizar a parceria Estado-sociedade organizada*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ano XVIII, n. 3, Belo Horizonte, 2000

POGGIESE, Hector Atílio. *Urbanização e propriedade de terras nas favelas do Projeto Rio*. In Revista Brasileira de Planejamento, v. 8, n. 15/16, Porto Alegre, mai/1985. pp. 53-76.

POLLAK, Michael. *Memória, Esquecimento, Silêncio*. In: Estudos Históricos, v. 2, n. 3, Rio de Janeiro, 1989. pp. 3-15.

_____. *Memória e Identidade Social*. In: Estudos Históricos, v. 5, n. 10, Rio de Janeiro, 1992. pp. 200-212.

PORTELLI, Alessandro *O massacre de Civitella Val di Chiana (Toscana: 29 de junho de 1944): mito, política, luto e senso comum*. In: FERREIRA, Marieta de Moraes & AMADO, Janaína (orgs.) *Usos e Abusos e História Oral_ 5ª ed_* Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2002.

REIS, Elisa. *Cidadania: História, teoria e utopia*. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et alii [Orgs] *Cidadania, justiça e violência*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1999.

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro*. Ed. Companhia das Letras, São Paulo, 1995.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. *A cidade, as classes e a política: uma nova questão urbana brasileira?* In: Lúcia Lippi OLIVEIRA, Lucia Lippi (org.) *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queirós & PECHMAN, Robert Moses. *O que é questão da moradia*. Ed. Nova Cultral/ Ed. Brasiliense, São Paulo, 1985.

ROCHA, Oswaldo Porto. *A era das demolições: cidade do Rio de Janeiro: 1870-1920*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura. Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, 1986

ROUSSO, Henry. *A memória não é mais o que era*. In: FERREIRA, Marieta de Moraes & AMADO, Janaína (orgs.) *Usos e Abusos e História Oral_ 5^a ed_* Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2002.

RUBIO, Mauricio. *Violência e justiça: algumas evidências para a Colômbia*. In: PANDOLFI, Dulce Chaves et alli [Orgs] *Cidadania, justiça e violência*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1999.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1981

SATURNINO BRAGA, Roberto. *Governo-Comunidade. Socialismo no Rio*. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989

SEGALLA, Ligia. *O riscado do balão japonês: trabalho comunitário na Rocinha, 1977-1982*; dissertação de mestrado em Antropologia Social. Rio de Janeiro, PPGAS/UFRJ, 1991.

SILVA, Eliana Souza. *O movimento comunitário de Nova Holanda na busca do encontro entre o político e o pedagógico*; dissertação de mestrado em Educação. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 1995.

SILVA, Sandra Monarcha Souza e. *Espaço e favela – projeto Rio e a favela da Maré*; dissertação de mestrado em Planejamento Urbano. Rio de Janeiro, IPUR/UFRJ, 1985.

SOARES, Luiz Eduardo et alli. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Ed. Relume Dumará / ISER, Rio de Janeiro, 1996

_____. *Meu casaco de general. 500 dias no front de segurança pública*. Ed. Companhia das Letras, São Paulo, 2000.

SPOZATI, Aldaíza. *A ética nas relações entre ONGs, Estado e Sociedade*. Caderno Infantil nº 2 da Pastoral da Criança. s/l e s/d.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985*. In: FERREIRA, Jorge & DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs.). *O Brasil Republicano* (v. 4) *O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003.

THOMPSON, Paul. *A Voz do Passado: História Oral*. 2ª ed., Ed. Paz e Terra, São Paulo, 1998.

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

VALLADARES, Lícia do Prado. *Favela, política e conjunto residencial*. Dados; Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 12, 1976, pp. 74-85.

_____. *Passa-se uma casa; análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

_____. *A luta pela terra no Brasil urbano: reflexões em torno de alguns casos*. Trabalho apresentado na reunião do GT “Movimentos Sociais Urbanos” do VI Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Nova Friburgo, 1982.

_____. *Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil*. In: BOSCHI, Renato Raul (org.). *Corporativismo e Desigualdade - A construção do espaço público no Brasil*. Iuperj/Rio Fundo Editora. Rio de Janeiro, 1991. pp. 81- 112.

_____. *Que favelas são essas?*. Insight Inteligência, n. 8, ago./out., 1999. pp. 63-68.

_____. *A gênese da favela carioca; a produção anterior às ciências sociais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 15, no. 44, out/2000. pp. 5-34.

VAZ, Lílian Fessler. *Notas sobre o Cabeça de Porco*. In: Revista Rio de Janeiro, Niterói, vol. 1, nº. 2. jan-abr 1986.

_____. *História dos bairros da Maré: Espaço, tempo e vida cotidiana no Complexo da Maré*. UFRJ, Rio de Janeiro, 1994.

VELHO, Gilberto & ALVITO, Marcos (Organizadores). *Cidadania e Violência*. Ed. UFRJ/FGV, Rio de Janeiro, 1996.

VELHO, Gilberto. *Memória, Identidade e Projeto*. In: Rev. TB, Rio de Janeiro, nº 95, out-dez/1988. pp. 119-126.

VELHO, Gilberto. *Projeto e Metamorfose: Antropologia das Sociedades Complexas*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1994

VENTURA, Zuenir. *Cidade Partida*. Companhia das Letras, São Paulo, 1994.

WOOD, Ellen M. e FOSTER, John (orgs.) *Em defesa da História: Marxismo e pós-modernismo*. Jorge Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1999

ZALUAR, Alba & ALVITO, Marcos (Organizadores). *Um século de favela*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1998.

ZALUAR, Alba. *A máquina e a Revolta*. Ed. Brasiliense, São Paulo, 1985.

_____. *Pra não dizer que não falei de samba: Os enigmas da violência no Brasil*. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz. *História da vida privada no Brasil*. v. 4. Ed. Companhia das Letras, São Paulo, 1999.

_____. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Ed. FGV, Rio de Janeiro, 2004.

Arquivos consultados:

Arquivo da Pastoral de Favelas.

Arquivo Orosina Vieira / Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré.

Biblioteca da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro

Biblioteca do Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais (CBCISS).

Biblioteca do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)

Biblioteca do Instituto Pereira Passos. (IPP)

Centro de Memória da Ação Social (Cemac) da Secretaria Municipal de Ação Social (ex-SMDS).

Documentos e demais fontes primárias:

Aspectos Humanos da Favela Carioca. SAGMACS/Jornal O Estado de São Paulo, São Paulo, 1960.

Ata das eleições da Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro de 08/04/1979

Atas de diversos fóruns (encontros, assembléias, seminários) da Pastoral de Favelas, de 1978 até 2005.

Cadernos de Pastoral. n.3. Arquidiocese do Rio de Janeiro – Secretariado de Pastoral, Rio de Janeiro, 1981.

Censo Maré 2000 - Dados Censitários e Análise Preliminar. Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré / Prefeitura do Município do Rio de Janeiro / Banco Nacional de Desenvolvimento Social.

Das remoções à Célula Urbana – Evolução urbano-social das favelas do Rio de Janeiro. Cadernos da Comunicação. Secretaria Especial de Comunicação / Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, 2003

Diretrizes para o estabelecimento de uma política de ação para as favelas do município do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Rio de Janeiro, 1979

Estatuto da Faferj. Aprovado em assembléia geral realizada em 08/05/1975 .

Edições de 2004 e 2005 do jornal Favelão da Pastoral de Favelas.

Favela e questão urbana: pesquisa em Rio das Pedras Cadernos de Sociologia, Política e Cultura. PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2000.

Favelas cariocas: alguns dados estatísticos. IplanRio, Rio de Janeiro, 1993

Favelas cariocas: índice de qualidade urbana. – Coleção Estudos da Cidade. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro/ IplanRIO, Rio de Janeiro, 1997.

Histórico da escola comunitária Castelinho Azul. Escola comunitária Castelinho Azul - Vila Catiri. s/d (de 1986 em diante)

Moradia do pobre no Rio de Janeiro. Cadernos de Pastoral. n. 1. Arquidiocese do Rio de Janeiro - Secretariado de Pastoral, Rio de Janeiro, 1979.

Na Linha de Frente: Defensores de Direitos Humanos no Brasil, 1997-2001. Front Line / Justiça Global. Rio de Janeiro, 2002.

Ofício do presidente do Banco Nacional de Habitação ao Ministério do Interior. Rio de Janeiro, 15 de setembro de 1981. OF. GP. nº 884/81 (cópia).

Ofício da Faferj (1) de 13/11/1981 às associações de moradores.

Panfletos das chapas 'A Luta é Nossa' para eleição de Faferj I (1980);

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da República/ Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995

Pensar e Fazer. Assessoria de Comunicação Social da SMDS. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Rio de Janeiro, 1988

Portaria "E" - SSS - nº 12 de 13/11/1969.

Processos nºs 104.317, 104.587 e 106. 784. Irineu Guimarães versus Francisco Vicente de Souza e outros. Ação ordinária e medidas cautelares 19/11/1981. Juiz Mauro Fonseca Pinto Nogueira. Comarca da Capital, Primeira Vara Cível. Poder Judiciário. Estado do Rio de Janeiro (cópia).

Projeto Censo Maré 2000 - Dados Censitários e Análise Preliminar. Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré - Prefeitura do Município do Rio de Janeiro - Banco Nacional de Desenvolvimento Social.

Proposta para ação nas favelas cariocas. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social/ Unicef. Rio de Janeiro, 1980.

Propriedade e Uso do Solo Urbano – Situações, experiências e desafios pastorais Documento da XIX Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Itaiaci-SP, 1981

Solo Urbano e Ação Pastoral. Documento da XX Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Itaiaci-SP, 1982

Depoimentos:

ANA MARIA NORONHA. Depoimento (transcrito) sobre a Pastoral de Favelas na *III Semana de Estudos Maria Augusta Albano. Movimentos Populares no Brasil.* Coleção Temas Sociais, n. 193. CBCISS, Rio de Janeiro, 1985. pp.110-111

ELIANA SOUZA SILVA. Depoimento a Mario Sergio Ignácio Brum no dia 07 de maio de 2005. Labhoi -UFF.

ETEVALDO JUSTINO DE OLIVEIRA. Depoimento (transcrito) sobre a Faferj no *I Ciclo de Estudos e Reflexões sobre os Movimentos Sociais e Desenvolvimento de Comunidade (julho de 1982)*. Coleção Temas Sociais, n. 172. CBCISS, Rio de Janeiro, 1983. pp. 33-37.

JESSI DOS SANTOS ROZA. Depoimento (transcrito) sobre a Faferj no *I Ciclo de Estudos e Reflexões sobre os Movimentos Sociais e Desenvolvimento de Comunidade (julho de 1982)*. Coleção Temas Sociais, n. 172. CBCISS, Rio de Janeiro, 1983. pp. 37-39.

JONAS RODRIGUES DA SILVA. Depoimento (transcrito) sobre a Faferj no *I Ciclo de Estudos e Reflexões sobre os Movimentos Sociais e Desenvolvimento de Comunidade (julho de 1982)*. Coleção Temas Sociais, n. 172. CBCISS, Rio de Janeiro, 1983. pp. 31-33.

LÉA AYRES. Depoimento a Mario Sergio Ignácio Brum no dia 03 de dezembro de 2005. Labhoi -UFF.

LIVRO 'A FAVELA FALA: DEPOIMENTOS AO CPDOC'. Organizado por Dulce Pandolfi e Mario Grynszpan. ED. FGV, Rio de Janeiro, 2003. Depoimentos de: José Martins; Dona Elízia; Carlinhos da Rocinha; Chica da Rocinha; Seu Amaro; Ernani da Maré; Hélio de Oliveira; Nilza Rosa; Nilza Gomes e Itamar Silva.

PADRE MARIO PRIGOL. Depoimento a Mario Sergio Ignácio Brum nos dias 20 e 22 de abril de 2005. Labhoi -UFF.

Materiais de imprensa:

Cadernos do Terceiro Mundo, ano V nº 51, janeiro de 1983.

Favelão (jornal da Pastoral de Favelas) (diversas edições)

Folha de São Paulo (diversas edições)

Jornal MutirãoRio e boletim Central de Notícias Populares, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

Jornal do Brasil (diversas edições)

Jornal Opasquim21 (diversas edições)

O Estado de São Paulo (diversas edições)

O Globo (diversas edições)

O Testemunho de Fé - Jornal da Arquidiocese do Rio de Janeiro.

Tribuna da Imprensa (diversas edições)

Última Hora (diversas edições)

Sítios eletrônicos:

ABONG: www.abong.org.br

Biblioteca Virtual da Casa de Oswaldo Cruz: www2.prossiga.br/Ocruz

CEASM: www.ceasm.org.br

Centro de Pesquisa e Documentação de História do Brasil Contemporâneo da Fundação Getúlio Vargas: www.cpdoc.fgv.br

Prefeitura do Município do Rio de Janeiro: www.rio.rj.gov.br

Viva Favela: www.vivafavela.org.br