



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Ciências Sociais

Rogério Ferreira de Souza

**As mudanças nas formas de representação política dos moradores de  
favelas: do líder comunitário aos agentes sociais**

Rio de Janeiro

2009

Rogério Ferreira de Souza

**As mudanças nas formas de representação política dos moradores de favelas: do líder comunitário aos agentes sociais**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Myrian Sepúlveda dos Santos

Rio de Janeiro

2009

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

S729 Souza, Rogério Ferreira de.  
As mudanças nas formas de representação política dos moradores de favelas:  
do líder comunitário aos agentes sociais / Rogério Ferreira de Souza. – 2009.  
176 f.

Orientador: Myrian Sepúlveda dos Santos.  
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto  
de Ciências Sociais.

1. Favelas - Rio de Janeiro - Teses. 2. Política pública - Teses. 3. Política  
social - Teses. I. Santos, Myrian Sepúlveda dos. II. Universidade do Estado do  
Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Sociais. III. Título.

CDU 316.34

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta  
tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Rogério Ferreira de Souza

**As mudanças nas formas de representação política dos moradores de favelas: do líder comunitário aos agentes sociais**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 22 de dezembro de 2009.

Banca Examinadora:

---

Profa. Dra. Myrian Sepúlveda dos Santos (Orientadora)  
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

---

Profa. Dra. Adriana Facina  
Universidade Federal Fluminense

---

Profa. Dra. Lúcia M. Capanema Alvares  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Profa. Dra. Luitgarde Oliveira Cavalcanti Barros  
Instituto de Ciências Sociais - UERJ

---

Professor Dr. Victor Hugo Adler Pereira  
Instituto de Letras - UERJ

Rio de Janeiro

2009

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus dois pequenos, João Caio e Clarice, amigos, filhos e razão de toda a minha luta. Dedico também ao amigo sincero de muitas batalhas, Victor Hugo Adler Pereira e a minha companheira que com seu carinho me mostrou ser possível a realização desta tese, Fabiana Assis.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha amiga e orientadora Myrian Sepúlveda dos Santos, pela paciência dedicação e acima de tudo, ter acreditado na realização desse trabalho.

Agradeço profundamente a minha família que sempre esteve presente me apoiando e apostando na realização da tese, minha mãe Elza Duarte, minha irmã, Ana Lúcia e meu querido sobrinho, Diego Duarte.

Agradeço muitíssimo aos professores Cláudio Gurgel e Marco Aurélio Santana, suas críticas e sugestões foram importantíssimas.

Sou muito grato à professora Luitgarde Oliveira Cavalcante Barros, suas aulas e conversas na UERJ me fizeram conhecer Gramsci e dar um rumo novo na tese. Sua sempre carinhosa atenção me fez ver que a crítica e o pensamento crítico é algo que nunca devemos perder.

Sou muito grato aos companheiros e amigos da UERJ, principalmente ao Paulo Rodrigo Gajanigo, companheiro de altas conversas sobre teoria crítica e marxismo.

Agradeço também a todos os membros da banca de defesa que se prontificaram em participar, sinto-me honrado com a presença de vocês todos.

Finalmente, sou grato a FAPERJ por ter proporcionado nos primeiros anos do doutorado uma bolsa de auxílio à pesquisa no programa Bolsa Nota 10.

## RESUMO

SOUZA, Rogério Ferreira de. **As mudanças nas formas de representação política dos moradores de favelas: do líder comunitário aos agentes sociais.** 2009. 176 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

O propósito central desta tese é analisar as mudanças ocorridas nas formas de liderança comunitária, nos atores que representam os moradores de favelas da cidade do Rio de Janeiro junto ao poder público. A tese que se coloca é que o líder comunitário se formou ao longo de um processo em que os moradores de favelas foram submetidos pelas políticas públicas de intervenções urbanísticas a uma condição de subalternidade. Defende-se na tese que, com o Projeto Favela-Bairro, em consonância com as mudanças no mundo do trabalho e na forma de se pensar a cidade, houve uma mudança qualitativa das formas políticas de mediação entre as lideranças comunitárias de favelas e a população moradora de favela junto ao poder público, instituindo outros atores políticos: o agente comunitário e o agente social. Houve uma mudança qualitativa na forma de agir politicamente e de representar a população favelada junto aos governos. A tese analisa os planos urbanísticos e as políticas públicas voltadas para as favelas da cidade, bem como formas políticas de cooptação de lideranças locais. A pesquisa teve como base um trabalho de campo realizado em sete favelas da cidade do Rio de Janeiro, em que foram entrevistadas antigas e novas lideranças políticas nas favelas. Partiu-se dos trabalhos de Antonio Gramsci sobre a constituição de classes e grupos subalternos e de seus conceitos de transformismo molecular e de grupo. Além disso, o aporte teórico de Nancy Fraser sobre lutas por redistribuição e de identidade foi utilizado.

Palavras-chave: Líder comunitário. Moradores de favelas. Grupo subalterno. Transformismo molecular. Favela-Bairro. Precariedade do trabalho.

## ABSTRACT

SOUZA, Rogério Ferreira de. **Changes in the forms of political representation of favela residents: from the community leader to social agents.** 2009. 176 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

The purpose of this thesis is to analyze the changes in community leaders, actors representing Rio de Janeiro slum dwellers is with the government. The argument posed is that community leaders were formed over a process in which slum dwellers were submitted for public policies to urban interventions to a condition of inferiority. It defends the thesis that the Favela-Bairro Project, in line with the changing world of work and way of thinking the city, there was a qualitative change of the political forms of mediation between community leaders and slum population living slum with the government, instituting other political actors: the community labor and the undersocial worker. There was a qualitative change in the way of acting politically and had represented a slum population with governments. The thesis examines the planning regulations and public policies for the slums of the city, as well as political forms of co-opting local leaders. The research was based on fieldwork conducted in seven slums of Rio de Janeiro, based on interviews of old and new political leadership in the slums. The starting point was the work of Antonio Gramsci on the establishment of classes and subordinate groups and their concept of making molecular group and also the theoretical contribution of Nancy Fraser on Redistribution and struggles for identity was used.

Keywords: Community leader. Slum dwellers. Group subordinate. Transforming molecules.

Favela-Bairro. Precariousness of work.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1</b>	<b>O MORADOR DE FAVELAS COMO CLASSE SUBALTERNA.....</b>	<b>16</b>
1.1	Apresentação e contextualização da tese.....	16
1.2	Problematização do objeto e localização histórica.....	45
1.3	Construção do campo da pesquisa.....	50
<b>2</b>	<b>PLANOS URBANOS E O DIREITO À CIDADE.....</b>	<b>57</b>
2.1	As intervenções públicas e as ações das lideranças de favelas.....	64
<b>3</b>	<b>GESTÕES DEMOCRÁTICAS: DO POPULISMO AO EMPREENDEDORISMO URBANO.....</b>	<b>95</b>
3.1	A retomada da democracia e a política internacional.....	95
3.2	A política para as favelas no governo Leonel Brizola.....	108
3.3	Governo César Maia: favela bairro e a cidade como mercadoria.....	123
<b>4</b>	<b>O HISTÓRICO AO CONTINGENTE: LÍDER COMUNITÁRIO, AGENTE COMUNITÁRIO E O AGENTE SOCIAL.....</b>	<b>132</b>
4.1	Atores políticos da favela: liderança comunitária, agente comunitário e agente social.....	132
4.2	Da liderança ao agente: trabalho e emprego, política e economia.....	137
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>158</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>165</b>

## INTRODUÇÃO

Dos grandes receios que acompanham a escrita de uma tese, o principal é a de não fazer um trabalho datado. Um trabalho que depois de anos de estudo e dedicação, com o passar de poucos anos de conclusão tenha quase nada a contribuir no sentido crítico às ciências sociais, perdendo sua relevância histórica. Tal preocupação acaba por levar os pesquisadores a ousar a escrever grandes tratados, poderosas teorias e a formular teoremas em busca de uma temporalidade maior para o seu trabalho. Tem-se a grande preocupação de poder abarcar todas as questões que entrelaçam os temas escolhidos como objetos, abrindo um leque extenso de proposições e argumentos com arestas difíceis de serem aparadas. Tudo no afã de se produzir uma pesquisa que fique pelo menos para gerações seguintes de pesquisadores. Vaidade ou rigor seja qual delas, foi essa uma das grandes preocupações que acompanharam a escrita desta tese.

Por isso, na primeira versão da tese, submetida à banca de qualificação eu procurei fazer um amplo panorama das questões relativas às mudanças no rumo das políticas governamentais, da globalização, das transformações ocorridas no mundo do trabalho até chegar ao morador de favela na cidade do Rio de Janeiro. Entendia à época que tratar da totalidade era abarcar ao máximo todas as questões que de alguma maneira atingiam o objeto pesquisado. Um esforço gigantesco foi realizado na tentativa de mostrar todas as causalidades e todos os efeitos possíveis associados às mudanças ocorridas nas relações de produção capitalista e a situação de morador de favela e suas lideranças na cidade do Rio de Janeiro. Só assim, entendia que seria possível escrever uma tese que não fosse datada e de pouca relevância científica. Pois bem, o resultado dessa proposta foi que eu recebi uma enxurrada de críticas e advertências quanto à presunção de um trabalho daquela natureza. O que a banca sugerira era exatamente o oposto, ao invés da amplitude, a especificidade do tema. Ao invés do mundo, a cidade. Ao invés do Estado-nação, os governos locais. A conclusão após a realização da banca de qualificação fora uma só: não há tese!

Reconstruir todo o trabalho e renunciar a um conjunto de informações trabalhadas ao longo de dois anos não foi trabalho fácil. Além disso, existia a grande sensação de se estar produzindo uma tese datada. Entretanto, é por isso que existem as bancas de qualificação. No decorrer dos últimos dois anos, nas idas e vindas no trem da Central do Brasil até a estação de Padre Miguel, zona oeste da cidade, quase que diariamente, eu fui percebendo que o tema e a especificidade exigida pelos professores da banca não eram algo para se descartar, ao contrário, a tese estava mesmo nessa especificidade, mas uma especificidade radical.

Como seria possível compreender a continuidade que uma parte da população fosse submetida a um transporte público de baixa qualidade e desconforto? Como seria possível a permanência de uma violência policial e simbólica, expressa pela truculência das autoridades policiais, pelas passagens caras, pelas péssimas condições de transportes, pela sujeira e falta de informações, pelo descaso com o trabalhador e pela enorme passividade da população diretamente atingida?

Muitas vezes refleti sobre a própria situação do pesquisador, que também precisava passar por todas essas dificuldades para garantir o seu emprego. Às vezes, a realidade concreta e material são tão intensas que obrigam àqueles que procuram ir além delas a um esforço reflexivo árduo e doloroso, pois a sensação é da existência de um continuísmo abissal impondo muito fortemente um sentimento de naturalização da realidade posta e uma vontade grande de desistir do pensar radical. E assim, na confluência e na travessia dessa realidade, o tema da favela carioca e de seus moradores ligava-se à história dos grupos subalternos explorado por Antônio Gramsci. Investigá-los ao longo do processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro se mostrou de grande relevância acadêmica e política. Havia nessa realidade histórica uma discussão que deveria ser encarada com seriedade e radicalidade.

A tese analisaria um contínuo processo de subalternização do trabalhador pobre e morador de favela, cabendo, assim, uma investigação dos elementos que ainda contribuem com a permanência da subalternização da população favelada. Elementos que se renovam e se naturalizam tanto nos meios sociais quanto nas lutas políticas.

Destarte, o propósito central desta tese é analisar as mudanças ocorridas nas formas de lideranças comunitárias, nos tipos de atores que representam os moradores de favelas da cidade do Rio de Janeiro junto ao poder público. A tese que se coloca é que o líder comunitário se formou ao longo de um processo em que os moradores de favela foram submetidos pelas políticas públicas de intervenções urbanísticas a uma condição de subalternidade. Esse ator político foi constituído através das lutas por direito à cidade e por justiça para os moradores de favelas. A hipótese é que o Projeto Favela-Bairro, em consonância com as mudanças no mundo do trabalho e na forma de se pensar a cidade, modificou qualitativamente as formas políticas de mediação entre as lideranças comunitárias e a população moradora de favela junto ao poder público, instituindo outros atores políticos: o agente comunitário e o agente social. Esses atores significaram uma mudança qualitativa na forma de agir politicamente e de representar a população favelada junto aos governos.

Considerando os diversos estudos urbanísticos sobre a cidade do Rio de Janeiro<sup>1</sup>, podemos afirmar que ao longo de anos da história da cidade, principalmente no decorrer do século XX, o poder público estruturou formas diferenciadas de políticas públicas *ad hoc* para lidar com as favelas e seus moradores.

Do período da Reforma Passos (1902-1906) até os dias de hoje, foram aplicados vários projetos de intervenção e controle dos espaços das favelas e da vida de seus moradores. Essas intervenções caracterizam-se desde as formas autoritárias, como as remoções e as expulsões, às formas mais democráticas como, reconstruções, urbanizações e integrações das áreas faveladas aos bairros vizinhos. Diversos autores do pensamento sociológico brasileiro vêm trabalhando as relações entre as favelas e as políticas públicas no Rio de Janeiro<sup>2</sup> No final da década de 1990, novos olhares surgiram sobre este objeto. O marco dessa nova visão foram os trabalhos apresentados no livro *Um Século de Favela*, organizado por Alba Zaluar e Marcos Alvito (1998). Neste livro são apresentados trabalhos que buscam pensar os diversos atores sociais até então pouco mencionados pela academia, tais como, os universitários das favelas<sup>3</sup> e os grupos de funk<sup>4</sup>. Procurou-se pensar também o acesso dos pobres à Justiça e a reapropriação do ambiente cultural da favela por segmentos sociais fora dela<sup>5</sup>.

Diversos pesquisadores têm investigado as relações entre as lideranças comunitárias e o envolvimento dessas lideranças com o encaminhamento das políticas públicas<sup>6</sup>. Porém, embora já existam trabalhos específicos sobre os inúmeros programas de intervenções públicas em favelas, especialmente sobre o Programa Favela-Bairro e as suas relações com as lideranças comunitárias, ainda há muito a ser analisado sobre as mediações políticas entre lideranças comunitárias, moradores de favelas e o poder público, assim como sobre as formas de dominação presentes nas políticas públicas que são traçadas para essas localidades.

Parte do sucesso ou fracasso das novas políticas públicas certamente esteve relacionada à forma pela qual foram travadas as relações com lideranças comunitárias e com a

---

<sup>1</sup>Para um melhor detalhamento histórico do processo de intervenções urbanas, juntamente com uma análise sucinta dos planos urbanísticos ocorridos na cidade do Rio de Janeiro, ver Rezende (2002), Burgos (1988)

<sup>2</sup>Dentre eles citamos os trabalhos de Ledds e Ledds (1978), Luiz Antônio Machado da Silva (2002; 2004), Maria Alice Rezende de Carvalho (1995; 2000), Licia do Prado Valladares (1978; 2000), Luiz César Queiroz Ribeiro (1996; 2000), Vera Rezende (1995; 2002) e Marcelo Bauman Burgos (1998).

<sup>3</sup>Refiro-me ao trabalho *Os Universitário na Favela*, de Cecília Mariz, Sílvia Regina A. Fernandes e Roberto Batista.

<sup>4</sup>Refiro-me ao trabalho *Galeras funk cariocas: os bailes e a constituição do ethos guerreiro*, de Fátima Regina Cecchetto, ambos os trabalhos se encontram no livro de Zaluar e Alvito (1998).

<sup>5</sup>Refiro-me ao trabalho: *Mangueira e Império: a carnavalização do poder pelas escolas de samba*, de Myrian Sepúlveda dos Santos.

<sup>6</sup>Destacamos Maria da Glória Gohn (2002), Leilah Landim (1998; 2003), Dulce Pandolfi (2002; 2003), Márcia Pereira Leite (2001;2002;2004), Regina Novaes (1999), entre outros

população em geral. Nesse sentido, as intervenções nos espaços das favelas e o controle de seus moradores foram uma preocupação contínua para os governos e para certas camadas da sociedade carioca. Os estigmas em relação aos moradores de favelas continuam até os dias atuais. As mudanças ocorridas, desde as primeiras políticas de remoções até os dias de hoje<sup>7</sup>, parecem ter corrido nas justificativas encontradas para intervir e mudar os espaços da favela: a defesa da saúde pública no início do período republicano foi substituída pela necessidade de manter a segurança pública. As políticas de caráter urbanístico pautaram-se no mapeamento dos espaços físicos e sociais das favelas, capaz de permitir às autoridades um maior controle das regiões. A favela ao longo de sua história foi associada há inúmeros estereótipos negativos como: a insalubridade, a vadiagem, vagabundagem, ao arcaico, a população preguiçosa; e a mais recentemente, a partir dos anos de 1980, ao tráfico de drogas, seqüestro e crime organizado. Razões que justificam as incursões da polícia e o controle ostensivo das favelas cariocas. No entanto, esta forma de controle passou, na década de 1990 por um aprimoramento no que tange ao discurso e à utilidade de novos agentes.

Com a retomada de programas de urbanização nos anos de 1980 novas políticas públicas voltou-se para a inclusão de áreas até então negligenciadas pelo poder público; procurou-se adaptar estas áreas ao traçado moderno da cidade. Mesmo não pagando impostos residenciais, os moradores dessas áreas seriam contemplados com os serviços públicos, como asfaltamento, saneamento básico, iluminação, coleta de lixo entre outros. É este o propósito do Programa Favela-Bairro, o qual, segundo o prefeito César Maia<sup>8</sup>, diferencia-se dos outros planos urbanísticos já existentes na cidade do Rio de Janeiro, pelo seu caráter participativo e democrático.

O Projeto Favela-Bairro é o resultado de décadas de lutas entre os moradores das áreas de favelas, o poder público e os moradores da cidade. Uma luta que teve um sentido de denunciar o estigma a que estavam submetidos os moradores das favelas, assim como o abandono da população favelada pelas autoridades. E por isso, seria possível imaginar a afirmação de Alvito e Zalluar (1988), de que “a favela venceu” (Um século de favela), como sendo verdadeira. Pois, como argumenta Machado da Silva (2002, p. 321), o Programa Favela-Bairro, pelo menos em seu discurso, é considerado um plano de grande avanço democrático, e por isso, de grande aceitação social. O autor também enfatiza que, exatamente

---

<sup>7</sup>Assim como a Reforma Passos (1902 –1906), outras intervenções urbanísticas atuaram efetivamente na reestruturação do espaço urbano, tais como: Plano Agache (1930), Doxiadis (1965), Pub-Rio (1977) e o Plano Diretor Decenal (1992).

<sup>8</sup>Ver discurso do prefeito César Maia realizado em 30 de setembro de 2003, na sede do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) em Washington, publicado em Rio Estudo Nº 120 – setembro 2003.

no que diz respeito ao processo de democratização, ao reconhecimento dos direitos sociais e da conscientização da cidadania, por parte dos moradores de favela, o plano deixa a desejar. Utilizamos aqui o conceito de cidadania defendido por Carvalho (2000), cuja dimensão é a mais extensa possível, ou seja, cidadania não representa somente o acesso à lei e à proteção, mas a provisão de bens materiais que possam tornar as pessoas autônomas, a fim de que possam escolher os caminhos que desejam seguir e tornarem-se

[...] libertos das inúmeras redes de subordinação pessoal (...), [tais como] contravenção, crime organizado, máquinas partidárias clientelistas, igrejas, entidades assistencialistas etc – para que como cidadãos livres possam tocar suas vidas privadas, atendendo apenas as regras impessoais e universais do jogo democrático (ibidem, p.56).

O plano dá continuidade ao processo de intervenções<sup>9</sup> e de controle urbano nas favelas cariocas sem que o grau de inserção dos seus moradores na esfera da cidadania seja ampliado. A manutenção da precariedade, sob a roupagem de uma nova política integradora, trouxe a inovação de incorporar uma outra dinâmica de negociação no espaço das políticas públicas: o agente comunitário e o agente social das favelas como agentes de mediação e controle.

O aparecimento dessas novas formas de controle dos espaços das favelas e a posição política desse novo ator político relacionam-se a um processo mais amplo da sociedade contemporânea, abrangendo estruturas políticas e econômicas, assim como a participação de novas instituições sociais, como as Organizações Não Governamentais. Quanto às Ong's, Dagnino (1994; 2002) analisa, que a partir dos anos de 1980, estas organizações, além de outras ações, voltaram-se para o atendimento das demandas sociais das camadas mais pobres e de moradoras de favelas.

Tais mudanças na forma de atuação das Organizações Não Governamentais (ONGs), fizeram desse novo ator político e social um ator importante no conjunto de políticas públicas e sociais na cidade do Rio de Janeiro. As ONGs passaram a ocupar um papel importante nas estratégias de incorporação de sujeitos afastados da sociedade do trabalho e carentes de cidadania. Muitas dessas instituições civis operaram na ampliação dos direitos humanos de camadas pobres da sociedade; outras buscaram assegurar o acesso à justiça; um outro grande grupo buscou, através de parcerias com o poder público, oferecer a possibilidade de inserção

---

<sup>9</sup>Assim como a Reforma Passos (1902 –1906), outras intervenções urbanísticas atuaram efetivamente na reestruturação do espaço urbano, tais como: Plano Agache (1930), Doxiadis (1965), PUB-Rio (1977) e o Plano Diretor Decenal (1992). Embora, somente a partir do plano PUB-Rio, o Estado assume a existência das favelas e de uma política para elas. Este foi criado no período do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), seu objetivo também era o que “controlar o crescimento das cidades”, segundo argumenta Vera Resende (2002: 270).

no mundo do trabalho, e, por conseguinte, a elevação da renda e acesso ao consumo. (DAGNINO, 1994; GOHN, 2002 e LEITE, 2003).

Um dos argumentos desenvolvidos nesta tese foi que a representatividade das lideranças de favelas junto à população moradora passou por dois momentos distintos, cada um deles caracterizado pelo grau de complexidade das estruturas políticas, sociais e econômicas. Esses dois momentos podem ser associados a duas formas de intervenção públicas nas favelas: política de remoção, política de urbanização.

No primeiro momento, a representatividade das lideranças comunitárias junto aos moradores de favelas requeria uma relação de identidade com base nas dificuldades materiais. O elemento de ligação entre o representante e o coletivo era a própria situação socioeconômica da liderança comunitária. O líder era também um morador da favela; um morador local. A identidade e a representatividade da liderança se constituíam pela igualdade de condições que apresentava aos seus representados. Foi no processo de formação do favelado como sujeito histórico que também foi constituído à liderança comunitária, ou o líder comunitário.

A partir da formação da liderança, as demandas por redistribuição e identidades eram conquistadas nas lutas. Ou seja, nesse momento, a formação de um ator político resultava de sua prática política; ele era constituído na *práxis*, primeiramente no próprio ambiente da favela e depois, nas lutas que ocorriam entre moradores das favelas e o poder público. Esse tipo de liderança comunitária esteve relacionado com as políticas de remoção de favelas, ou seja, no confronto com as ações policiais.

Já num segundo momento, essa mesma representatividade adquirida pela liderança não seria mais pautada pela proximidade ou comunhão de objetivos na luta por melhores condições de vida. A liderança não se identificava com moradores em suas lutas por saneamento e outros direitos; muitas vezes ela não residia nas favelas. A identificação e a representação se dariam por outras formas: como a posição política auferida com um cargo alcançado na estrutura burocrática do governo; as possibilidades de acesso ao poder e às estruturas econômicas; a imagem de sucesso e de mudança de vida; a capacidade de conseguir trabalhos remunerados através de projetos sociais. Esse tipo de liderança comunitária, denominado ao longo desta tese como agente comunitário, foi fruto das recentes políticas de urbanização de favelas.

A contradição surge nessa correlação. Quando o poder público se voltava para a ação policial, ou seja, para a remoção das favelas, os líderes comunitários buscaram como forma de enfrentamento a organização política; a formalização das reivindicações junto à sociedade e, o

enfrentamento com o poder público. Os líderes atuavam através de um discurso da conscientização do grupo como uma classe subalternizada, buscando lutar contra a remoção. A palavra de ordem era a integração dos moradores de favelas e seus direitos como membros da cidade. Suas ações eram voltadas na maioria das vezes para o conjunto das favelas. Esse momento é o que caracterizou o líder comunitário como ator político.

Com o primeiro governo de Leonel Brizola em 1983 e o processo de redemocratização do país, as políticas públicas voltadas para as favelas buscaram o caminho da urbanização ao invés das remoções. Foi com o governo César Maia e o Projeto Favela-Bairro que houve uma intensificação nas urbanizações das favelas cariocas. Como cada favela passou a ser pensada de forma individual, as lideranças comunitárias passaram a lutar por recursos e financiamentos para suas localidades, fragmentando a luta em conjunto dos moradores de favelas. A via política tantas vezes utilizada pelos líderes comunitários foi substituída pela competitividade, por disputas por fundos públicos. É nesse contexto que surgem os agentes comunitários e os agentes sociais como atores políticos dentro das favelas. Esses atores se constituem na contingência da crise do trabalho assalariado e pela maior inserção das Ong's dentro das favelas. Há nesse sentido uma mudança qualitativa nos atores representantes dos moradores de favelas junto ao poder público. O antigo líder passa a disputar recursos politicamente com inúmeros agentes que gerenciam projetos sociais, ou atuam como técnicos do poder público nas favelas.

Assim sendo, a organização dos capítulos da tese se dará da seguinte forma: o primeiro capítulo abordará a discussão teórica e metodológica sobre a problemática da favela e dos favelados como classes subalternas e suas lideranças como atores políticos. Serão apresentados neste capítulo os pressupostos teóricos, principalmente os de Gramsci sobre classes subalternas e transformismo molecular. Assim também como a discussão sobre políticas de redistribuição e reconhecimentos, tratados na tese como políticas por justiça, que caracterizará a luta dos favelados pelo direito à cidade.

O segundo capítulo contextualizará historicamente a favela e as políticas públicas voltadas, analisando o processo da formação do morador de favela como sujeito histórico assim como o líder comunitário como ator político na luta pelo direito à cidade, a partir dos anos de 1940. Nesse capítulo, procurei investigar como ocorriam as ações políticas dos moradores das favelas e de seus líderes para além da representação partidária ou da disputa por vagas no parlamento. Os termos da ação política utilizados pelas classes subalternas, ou seja, os moradores das favelas se concretizam pelas formas de manifestação e na capacidade de organização em torno de uma luta por direito. Além disso, o capítulo vai mostrar que os

moradores das favelas buscaram além de lutar pela permanência nos locais de moradias como também pela construção de uma identidade de trabalhador. A tônica desse período foi as políticas de remoções, como poucos momentos de urbanização nas favelas. Além disso, esse período trata da forte repressão dos aparelhos policiais do Estado para impedir a participação ativa das instituições representativa dos moradores de favelas.

No terceiro capítulo, procuro dar continuidade à análise da luta por direito à cidade por parte dos favelados, assim como as políticas públicas voltadas para as favelas. No entanto, o capítulo procura destacar o momento da transição de uma política de enfretamento do Estado, das remoções para uma política de integração das favelas. A marca inicial foi o governo de Leonel Brizola, em 1983. É nesse período que inúmeras mudanças aconteceram no cenário internacional no campo econômico, que repercutiram significativamente nas questões políticas brasileiras. Por sua vez, foi nesse período que se identificaram as mudanças nas formas de mediação entre poder público e as lideranças comunitárias. A prática da cooptação tomou outras dimensões, passando de cooptações individuais para cooptações de grupos, que nos termos de Gramsci são tratados como transformismo molecular e transformismo de grupo.

O quarto último capítulo tem como foco central o agente comunitário e o agente social, como atores políticos nas favelas. Mostro o crescimento da presença desses atores políticos nas favelas cariocas, através dos projetos sociais da própria prefeitura, ou através das Ong's, que passaram também a fazer parte do cotidiano dos moradores das favelas. Esse capítulo também investiga como as mudanças nos modos de pensar a cidade influenciam a formação deste ator político. A cidade aparece como mercadoria e o ator político como agente econômico. Este capítulo também analisa a função do antigo líder comunitário e faz a distinção entre as lideranças comunitárias e os agentes comunitários e sociais.

## **1 O MORADOR DE FAVELAS COMO CLASSE SUBALTERNA**

### **1.1 Apresentação e contextualização da tese**

Inúmeros são os estudos e trabalhos realizados sobre os planos urbanísticos voltados para a cidade do Rio de Janeiro, vinculando-os a hipóteses diversas, tais como: transformações culturais; industrialização e mudanças no espaço econômico da cidade; movimentos políticos e cidadania; novas formas de sociabilidade e impactos na vida social; pobreza e relações de trabalho etc. A produção acadêmica sobre o tema, abrange diversas áreas das Ciências Sociais. Além de geógrafos, arquitetos, urbanistas, os sociólogos, antropólogos, historiadores e cientistas políticos mostraram interesses em estudar as relações, impactos e mudanças ocorridas quando da implantação dos planos de intervenção nas favelas cariocas.

A maioria dos trabalhos tem seu início nas décadas de 1960/70, com destaque para alguns trabalhos, primeiramente, os trabalhos de Lícia do Prado Valladares, “Passa-se uma Casa” (1978) que buscou tratar das inúmeras remoções ocorridas a partir dos anos de 1960, das favelas cariocas, principalmente as localizadas na zona sul da cidade. Outro trabalho de grande relevância produzido pela autora foi “A gênese da favela carioca. a produção anterior às ciências sociais” (2000), cujo objetivo maior foi a realização de uma genealogia da construção social da favela, mostrando que a produção do discurso sobre a favela se dá anteriormente às ciências sociais no Brasil, através dos jornalistas, médicos, sanitaristas, escritores e urbanistas.

Já o trabalho de Janice E. Perlman “O Mito da Marginalidade” (1977), procurou discutir a problemática das favelas atrelada ao conjunto de estereótipos negativos atribuídos aos moradores de favelas. Estes estereótipos negativos seriam, segundo a autora as justificativas para as políticas públicas de remoções de favelas. Assim como Valladares (1978, 2000), Perlman (1977), também argumenta que a grande pressão imobiliária de valorização das áreas ocupadas pelas favelas tivera forte influência nas políticas de remoção. Além dessa questão, Perlman (idem). Procurou testar um conjunto de tipos ideais nos moradores de favelas por ela pesquisadas, levando em conta suas lideranças comunitárias; formas de organizações sociais, religiosas e políticas localizadas dentro das favelas; e a maneira como tais organizações e suas lideranças lidavam como os agentes exteriores, como o poder público e instituições privadas. As considerações de Perlman, principalmente as

relacionadas às questões de organização, representação e identidade política dos favelados e suas lideranças serão apreciadas e discutidas com certo destaque no desenvolvimento da tese.

Outra obra de grande relevância foi a de Maurício de A. Abreu “Evolução Urbana do Rio de Janeiro” (1987), que, através de um estudo histórico da evolução do processo urbano da cidade, procurou analisar a distribuição do espaço urbano, as condições de vida e o tratamento dado às populações de baixa renda na distribuição do espaço urbano da metrópole<sup>10</sup> Muitos também são os trabalhos que vinculam os planos urbanísticos realizados na Cidade com a problemática das favelas, assim como o tratamento dado pelo poder público aos moradores dessas localidades<sup>11</sup>

Pode-se dizer que na maioria dos trabalhos supracitados, uma das grandes preocupações dos estudiosos, ora dita explicitamente, ora subentendida é a questão do direito à cidade. Principalmente nos trabalhos que correlacionam a cidade, seus planos urbanísticos e as favelas. Segundo grande parte dos trabalhos, esta correlação entre planos urbanos e favelas se materializará, objetivamente na cena pública, muito mais no campo de discussão do modelo de redistribuição de terra urbana do que na questão da formação de uma classe de trabalhadores, como argumenta Machado da Silva (2002 p.224). O autor defende que a problemática das favelas no processo urbano da cidade do Rio de Janeiro tem seu peso maior na questão habitacional, antes da questão da organização do trabalho e da inserção política dos favelados no espaço público da cidade.

No entanto, isso não significa afirmar que a divisão social do trabalho e o peso do item moradia nos salários do trabalhador urbano não tenha sido objeto de discussão. Pois a garantia de mercado de trabalho em condições dignas de renda implica também em um dos elementos do direito à cidadã, como também a participação ativa nas questões políticas que envolvem a cidade, e atrelado a isto, o direito à representatividade dos interesses coletivos junto ao Estado. Entende-se então, que o direito à cidade corresponde a um conjunto mais amplo de direitos, como propõe Henri Lefebvre (2008):

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualidade na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (ibid, p. 134).

---

<sup>10</sup>Além desses trabalhos pode-se destacar Rezende (2002), Burgos (1988), Lessa (2000), Ribeiro (2000), Souza (2000), e mais recentemente o trabalho de Compans (2005), Maiolino (2008), entre outros.

<sup>11</sup> Dentre eles citamos os trabalhos de Machado da Silva (1994; 2002; 2004; 2008), Carvalho (1995; 2000), Valladares (1978; 2000; 2002), Ribeiro (1996; 2000; 2002), Rezende (1995; 2002) Burgos (1998), Zaluar e Alvito (1998), Carvalho(2001), entre outros.

Sobre a inserção política dos grupos de moradores favelados no espaço público da Cidade, Burgos (1988, p. 25-60), apresentou um trabalho significativo procurando demonstrar que no decorrer do processo de urbanização do Rio de Janeiro, os grupos de moradores de favelas se organizaram politicamente buscando formas democráticas de representação de seus interesses na sociedade e junto ao Poder Público. No entanto, este processo foi interrompido pela intervenção militar ocorrido no regime de governo, a partir da década de 1960, com a implantação da Ditadura Militar no país. Sendo assim, a perspectiva de Burgos (*idem*), aponta para a existência de uma iniciativa política autônoma por parte dos favelados, na formação de entidades representativas. No entanto, com a Ditadura Militar, as políticas de remoção e repressão nas favelas, atreladas a um sistema de cooptação de lideranças, sufocou e impediu o desenvolvimento do movimento político dos favelados.

Burgos (1998) destaca que o modelo político e econômico adotado no país de “modernização conservadora” aprofundou ainda mais as condições socioeconômicas das populações pobres, pois tal modelo inibia e reprimia a consolidação de direitos sociais, civis e políticos das camadas pobres e faveladas, ou como o autor denomina, os excluídos (*ibid*, p.26). O aprofundamento desse déficit de direitos se materializará na sociedade, e principalmente nas favelas e conjuntos habitacionais, a partir dos anos de 1980, com o aprofundamento do tráfico de drogas nas favelas, instituindo uma outra ordem repressiva, cuja proporção no uso da violência física contra os moradores favelados não encontra precedentes na história das favelas do Rio de Janeiro.

Burgo, (*ibidem*, p.50-52) de forma otimista, aponta o Programa Favela Bairro, iniciado no início da década de 1990, como a retomada da luta por direitos dos moradores de favelas, da autonomia e organização política das favelas do Rio de Janeiro. O que se procurará demonstrar no decorrer da tese, frente ao otimismo de Burgos e outros autores<sup>12</sup> no que diz respeito ao Programa Favela Bairro, é que mesmo em um ambiente democrático, com políticas públicas voltadas para o melhoramento da vida dos moradores de favelas, o princípio do controle político e da manutenção de uma ordem garantidora da subalternidade socioeconômica se manteve. Entretanto, a manutenção da subalternidade se dará no entrelaçamento de elementos da superestrutura com elementos estruturais, ou seja, com as políticas de identidades e de representatividade junto aos líderes locais, e com as mudanças

---

<sup>12</sup> Destaca-se Alba Zalluar (1998); Marcos Alvito (2001); Maria Alice Rezende Gonçalves (2003), entre outros.

urbanísticas no espaço da favela e políticas de emprego e geração de renda, ambos identificados como o “braço social” do Programa Favela Bairro.

Sendo assim, identifica-se uma tensão nos trabalhos de Burgos e Machado da Silva, tensão que servirá de ponto de partida para a tese. Sintetizando, como argumenta Machado da Silva (2002), às lutas dos favelados pelo acesso e permanência nos locais de moradia, sem que isto indicasse um movimento político autônomo e de conscientização, eram mais o resultado da incapacidade, tanto da esquerda como da direita política do país de incutir uma identidade moderna aos favelados, no caso do primeiro, um trabalhador libertário e o segundo, um trabalhador dócil e adaptado às condições da vida moderna e urbana (ibid, p. 229). Mas, como argumenta Machado da Silva, o que surge é “[...] um novo ator político, muito mais modesto, orientado por um enquadramento institucional” (ibid, 229). Já a tese de Burgos (1998), sobre a iniciativa de organização política, de caráter autônomo dos grupos de favelados no processo de urbanização da Cidade, é que mesmo suspensa por um momento de repressão, com o regime ditatorial no país, e posteriormente pelo tráfico de drogas, há uma retomada dessa capacidade política dos favelados com o Programa Favela Bairro.

A tensão identificada nesses dois trabalhos, como já salientado, serviu como reflexão inicial para a questão central da tese, a representatividade das lideranças de favelas em um contexto atual. Busca-se, porém, enveredar-se em uma outra perspectiva, a da constituição das lideranças comunitárias e da representatividade dessas lideranças junto aos moradores de favelas frente ao Estado, levando-se em conta as mudanças ocorridas nas políticas públicas voltadas para o problema favela no Rio de Janeiro. Tais mudanças foram partes integrantes dos ajustamentos das forças e das relações de produção, ocorridas a partir da década de 1970, nos países centrais e a partir dos anos de 1990, nos países periféricos. Tais mudanças também reestruturaram as formas de mediação entre a cidade e as favelas, entre poder público e moradores de favelas e seus representantes, no que concerne às políticas públicas, tanto de infraestrutura urbana, como as sociais, incluindo a de geração de renda. É também no bojo de tais mudanças, que segundo Jacques Rancière (2006), surge um consenso sobre a primazia de uma racionalidade política do ator em consenso com os próprios princípios da democracia. Para Rancière (idem), no entanto, há um paradoxo neste consenso, pois em um mundo em que o discurso da necessidade se impõe sobremaneira a uma quase totalidade social, triunfa um discurso que centraliza o retorno do ator e do indivíduo como agente autônomo, mas ao mesmo tempo, em consonância se afirmam que os processos são contingentes.

[...] no momento mesmo em que essa filosofia da necessidade se impõe quase que por toda parte como a última palavra em sabedoria política, vemos por outro lado triunfar na filosofia política e nas ciências sociais um discurso que glorifica o retorno do ator, do indivíduo que discute, que contrata, que age. No momento em que nos dizem que os dados são inequívocos e que as escolhas se impõem por si mesmas, celebra-se ruidosamente o retorno do ator racional à cena social. Quanto menos coisas há para discutir, mais se celebra a ética da discussão, da razão comunicativa, como funcionamento da política. Há um quarto de século, víamos indivíduos partindo para criar núcleos de guerrilha, levando nos bolsos livros que proclamavam a supremacia da lei das estruturas sobre a autonomia dos sujeitos. Hoje, ao contrário, em todos os comitês oficiais, vemos pessoas carregando nos bolsos obras sobre o retorno do ator, da escolha e da autonomia, constatando que não há outra coisa a fazer do que fazem nossos governos (ibid, p. 367).

É nesse contexto, que surge, por assim dizer, mais um ator político, proveniente da sociedade civil e voltado para atender populações pobres e faveladas da cidade, denominado de Organizações Não Governamentais – Ong's. Portanto, as questões de representação dos moradores favelados através de suas lideranças, e o conjunto de mudanças incluídas neste processo histórico de lutas pelo direito à cidade, são os elementos principais desta tese, elementos relacionais e imbricados dialeticamente entre base econômica e supra estrutura, entre mudanças no mundo do trabalho e nos discursos hegemônicos e de ações políticas.

Sendo assim, em primeiro lugar, os aspectos da *práxis* política, e a defesa de uma identidade de classe, são entendidos aqui, com base em Lefebvre (2008), como um dos componentes do direito à cidade. A premissa para esse argumento inicial é que antes das políticas públicas de remoção e o controle coercitivo dos trabalhadores e moradores de favelas, o ambiente social das coletividades de favelados já instituía formas de organização social, em nível local, por iniciativa dos próprios favelados, para resolver problemas relacionados diretamente às condições reais de existência. A falta de luz, o não abastecimento de água potável, a ausência de recursos para construções de moradias seguras entre outras carências materiais, acabaram por engendrar relações de convivência, sociabilidade, solidariedade e invenção. Constituiu lideranças como também hierarquias e disputas pela representatividade.

A respeito da invenção e da criatividade decorrente da carência material dos pobres, Milton Santos (2008), ao analisar a relação dos pobres nas cidades, sejam eles favelados ou migrantes pobres, destaca que em um universo de carência e de falta dos meios materiais, se processa uma reinvenção, uma criação do espaço habitado, tanto no plano concreto como nos mecanismos subjetivos de sociabilidade. Há a criação de uma esfera comunicacional fortemente ativa que busca suprir as carências materiais, políticas e sociais:

[...] Por serem ‘diferentes’, os pobres abrem um debate novo, inédito, às vezes silencioso, às vezes ruidoso, com as populações e as coisas já presentes. É assim que eles reavaliam a tecnoesfera e a psicoesfera, encontrando novos usos e finalidades para objetivos e técnicas e novas articulações práticas e novas normas, na vida social e afetiva. Diante das redes técnicas e informacionais, pobres e migrantes são passivos, como todas as demais pessoas. É na esfera comunicacional que eles, diferentemente das classes ditas superiores, são fortemente ativos.

Trata-se, para eles, da busca do futuro sonhado como carência a satisfazer – carência de todos os tipos de consumo, consumo material e imaterial, também carência do consumo político, carência de participação e de cidadania. Esse futuro é imaginado ou entrevisto na abundância do outro e entrevisto, como contrapartida, nas possibilidades apresentadas pelo Mundo e percebidas no lugar (SANTOS, 2008, p. 326).

Entretanto, ressalta-se que mesmo no plano das ações concretas, em que os trabalhadores e moradores de favelas aparecem objetivando como prioridade o acesso à terra e as garantias mínimas de condições de moradias, deixando a questão da organização de classe e a sua posição na estrutura produtiva como algo marginal, isto não implica na afirmativa de serem lutas distintas, com objetivos antagônicos frente à exploração do capital, pois a forma de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho determina, mediante o grau de exploração, seus meios de sobrevivência, cujo item moradia faz parte. Na medida que os indivíduos que historicamente formaram a população favelada do Rio de Janeiro, não eram inseridos no mercado de trabalho, formalmente remunerado, suas necessidades de criação às alternativas de sobrevivências eram maiores, sendo a autoconstrução uma delas. Friedrich Engels (sem data, p. 134-137) em “Contribuição ao problema da habitação”, de 1887, apontava que a crise da habitação nas sociedades industriais em um processo de industrialização incipiente (como era o caso da Alemanha de seu tempo), era resultado do “produto da própria ordem burguesa”. (ibid, p.137). Uma sociedade que tem como condições estruturais e objetivas um contingente de trabalhadores que contam apenas com um rendimento necessário para sua existência, não pode “existir sem crise de habitação” (idem, ibid).

Sendo assim, para Engels, a crise da habitação, em uma sociedade capitalista e industrial não pode ser entendida como um fenômeno causal; mas como um processo instituído necessariamente pela lógica do capital. Francisco de Oliveira (2003, 2006) atualiza esta questão, quando a inscreve nas discussões sobre a industrialização brasileira e o processo de urbanização das cidades. Oliveira (2006), discute o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho, com base na autoconstrução, ou seja, foram os recursos dos próprios trabalhadores que financiaram suas próprias moradias (os mutirões em favelas e em áreas dos

subúrbios) no processo de autoconstrução. Esse mecanismo excluiria dos salários o custo de moradia, conseqüentemente rebaixava os salários em geral, como coloca o autor:

Nas pesquisas sobre o custo de vida, hoje bastante amplas (naquele tempo já eram suficientemente sofisticadas, feitas em diversos níveis e grau de abrangências diferentes), o item *habitação* quase desaparece. Isso vai refletir diretamente na avaliação do custo de sobrevivência. É assim que a lei define: salário-mínimo é a cesta de bens necessária para a reprodução de uma família clássica, de tipo nuclear. Quando os governos, para orientar a política econômica, calculam o salário-mínimo, o custo da habitação desaparece e não influencia na fixação do valor. É isso que tem o efeito de rebaixar o salário.

O círculo se fechava. O capital se reproduz com o rebaixamento do custo da força de trabalho, ou, em outras palavras, com o rebaixamento do salário. Desse ponto de vista, o rebaixamento era estranhamente um mecanismo de acumulação primitiva, pois a casa construída daquela forma não se transformava em capital (ibid, p.68).

Entretanto, mesmo tendo como marco inicial dos movimentos de favelados as manifestações sociais e políticas em torno da questão da moradia, isto não implicará em uma ausência da luta de classes. Esta se engendrará por uma outra vertente da “questão social”, qual seja: a organização do problema habitacional da cidade. Castel (1998) define a “questão social” como sendo a “inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade” (1998 p.41), sendo esta ameaça promovida por um contingente social incapaz de trabalhar e de garantir sua própria subsistência. Desta forma, para o autor a “questão social” se dará a partir da lógica do trabalho e da forma de organização social dele nas distintas sociedades. O autor prossegue ainda argumentando que esta organização se dividirá historicamente em duas fases, da tutela estatal ao contrato livre de trabalho. Da sociedade pré-industrial à sociedade industrial. Entretanto, os argumentos de Castel não se limitam apenas a apreender esta passagem histórica, mais ir além, a fim de compreender o que ele denomina de “metamorfose da questão social” ou seja, da passagem da hegemonia do contrato de trabalho para a precarização das relações de trabalho e do modelo de assalariamento, juntamente com a mudança quanto à perspectiva de ação do Estado, antes um Estado denominado como social, operando em uma lógica integradora e universalizante, para um Estado cuja operacionalidade de suas políticas públicas de inserção, prioriza clientelas e áreas específicas do todo social. Domingues (2001), resume bem essa passagem discutida por Castel, ao afirmar que:

[...] a estratégia foi sempre de integração, seja nas correntes liberais seja no enfim vitorioso Estado social, pensado como capacitação do sujeito para ser integrado pleno e efetivo da sociedade por meio de seu próprio trabalho, exceção feita àqueles, pouco numerosos, incapazes de fazê-los. Nas estratégias recentes, frente à ‘degradação da condição salarial’, mudam o objeto e o conceito de política social com a introdução da idéia de ‘inserção’, que tende a operar, sobretudo no plano da sociabilidade, como antídoto contra o ‘individualismo negativo’. As políticas de

integração, ‘animadas pela busca de grandes equilíbrios’, militam ‘pela homogeneização da sociedade a partir do centro’, como no caso das tentativas de promover o acesso aos serviços públicos e à instrução, a redução das desigualdades sociais e uma melhor divisão das oportunidades, o desenvolvimento das proteções e a consolidação da condição salarial. As políticas de inserção visam à ‘discriminação positiva’ ao definirem clientelas e ‘zonas singulares do espaço social’, que tratam de estratégias específicas. (ibid, 231).

Dessa forma, ao deslocarmos as questões apontadas por Castel (1998) e sintetizadas por Domingues (2001), para o campo do discurso político, pode-se afirmar que em um determinado momento o discurso que pautava tanto as demandas sociais quanto as ações do Estado eram em torno da desigualdade, portanto um discurso visivelmente atrelado às questões de redistribuição da renda e da igualdade social. Um discurso político que buscava a universalização dos direitos, da igualdade econômica, política e cultural. Esse discurso da desigualdade social foi substituído pelo discurso da pobreza, que inevitavelmente remete às questões morais da solidariedade quanto aos necessitados, da assistência quanto aos desprivilegiados do sistema capitalista. Em suma, um discurso que objetiva muito mais uma mudança comportamental do sujeito individual, inculcando a idéia do voluntarismo social como instrumento de política social. Sendo assim, as responsabilidades das ações e aplicações das políticas sociais passam a ser tanto do governo quanto da sociedade individualizada, ou seja, é o cidadão também um responsável pelo combate à pobreza.

A mudança que Castel (1998) discute, de uma política integradora para uma política de inserção, aqui é apontado como uma mudança do discurso da desigualdade para um discurso da pobreza. Este por sua vez vai se estruturar em um processo de mudanças nas relações de trabalho e nos modos de produção, que a partir dos anos de 1970, passam a redimensionar as atividades produtivas, incorporando novas técnicas produtivas e tipos diferentes de gestão da força de trabalho. Esta reestruturação produtiva implicará em grandes problemas sociais, principalmente para a classe assalariada, pois acarretará mudanças significativas nas garantias sociais, conquistadas historicamente, ao longo do século XX, produzindo um alto índice de desemprego (RAMALHO e SANTANA, 2004, pp.8-9). Além disso, as condições econômicas dos Estados Nacionais para enfrentar tais mudanças acarretaram uma diminuição de sua função como integrador do todo social via políticas públicas de emprego, principalmente. Nesse contexto, aqui bem resumido, ocorrerá um considerável aumento da participação da sociedade civil como agente produtor de ações sociais, incorrendo na maior utilização das Organizações Não Governamentais, Ong’s. Portanto, as mudanças ocorridas na superestrutura, principalmente no campo do discurso

ideológico e na função do Estado como condutor das políticas públicas, são combinadas historicamente com mudanças ocorridas também na base econômica, ou infraestrutura.

A luta por habitações e condições mínimas de moradia será no Rio de Janeiro, inicialmente, para o âmbito externo, a principal bandeira política das lideranças comunitárias e moradoras de favelas, principalmente a partir dos anos 1940. No entanto, no decorrer das lutas contra as remoções e por moradias, outras questões como identidade espacial e participação política na esfera pública viriam à tona. Uma porção da população da cidade, buscava dar sentido político e simbólico as suas lutas. Concomitante a este momento, as lideranças locais, que até então se limitavam às ações restritas as suas localidades passam a ampliar suas funções de representação coletiva. Como teorizou Georg Lukács em *História e Consciência de Classe* é a partir do reconhecimento de sua situação, historicamente estruturada que determinada classe poderá, primeiramente esclarecer com discernimento o todo social em que está opressivamente posicionada, para assim resolver o conjunto de problemas que foram constituídos ao longo do processo histórico: “[...] o destino de uma classe depende de sua capacidade de esclarecer e resolver, em todas suas decisões práticas, os problemas que lhe impõe a evolução histórica” (LUKÁCS, 2003, pp. 146-147).

Além disso, Lukács aponta para uma questão: até que medida uma determinada classe realiza consciente ou inconscientemente “as tarefas que lhe são impostas pela história”, e assim sendo, em que medida essa consciência é falsa ou verdadeira? (idem, *ibid*). Entretanto, Antônio Gramsci rejeitará a visão da ideologia como falsa consciência, separando o que seriam as ideologias historicamente orgânicas das especulações individuais como forma de visão de mundo, como analisa Eagleton (1991 p.108-110). O autor ao inferir sobre a obra de Gramsci destaca que assim como Marx, o pensador italiano rejeita qualquer redução economicista de ideologia e afirma que “[...] as ideologias devem ser vistas como forças ativamente organizadoras que são psicologicamente ‘válidas’” (*ibid*, p.109). E deste modo, agem estruturando ações individuais e coletivas; a partir das lutas os indivíduos vão tomando consciência de suas posições nas estruturas de poder, sejam, econômica, política ou social.

Corroborando com a análise de Eagleton, a respeito da visão de consciência de classe e da ideologia em Gramsci, Coutinho (2008), acrescenta que para Gramsci, a ideologia faz parte de uma realidade prática, ou seja, independente das idéias serem verdadeiras ou não, quando elas são incorporadas às massas são transformadas em poder material, como destaca Coutinho:

[...] Gramsci pensa que, independentemente de ser verdadeira ou não em sentido epistemológico, ‘a teoria se transforma em poder material logo que se apodera das massas’. Nessa medida, há coisas que, epistemologicamente, ou seja, do estrito ponto de vista da teoria do conhecimento, podem não ser verdadeiras, mas que – do ponto de vista ontológico-social – são fatos reais. Por exemplo: se um número substantivo de membros de uma sociedade acredita em Deus, Deus existe socialmente, independentemente de sua existência ou não no plano da ontologia da natureza. Os valores sociais, as religiões, as ideologias, as concepções do mundo, na medida em que são fenômenos de massa, em que se tornam momentos ideais de ação de sujeitos coletivos, são uma ‘verdade’ socialmente objetiva [...] (ibid, p.107).

Essas proposições que partem da análise de Gramsci sobre consciência de classe e ideologia se colocam como ponto capital da tese, pois possibilitam pensar o favelado como sujeito histórico, se constituindo através do processo histórico de lutas empreendidas junto ao Estado por direito à cidade, em um sentido mais amplo, e não apenas como luta por acesso às moradias. É neste processo de constituição do favelado como sujeito histórico, que não se trata de um processo linear e homogêneo, mas sim complexo, com retrocessos, contradições e transformações, que se institui a figura do líder comunitário, um ator político e social que se inserirá na cena política da cidade, ora como agente ativo das demandas dos favelados frente ao Estado, ora como mediador e apaziguador das políticas públicas e dos interesses dos favelados.

Ao se referir aos favelados como sujeitos históricos, epistemologicamente partimos também dos estudos de Gramsci, quando ele analisa os grupos/classes subalternos na Itália. Para o pensador italiano, a história desses grupos foi “desagregada e episódica”, porém em sua *práxis* forjaram-se unificações, mesmo que momentâneas. Gramsci destaca que o caráter desagregado da classe subalterna se dá pelas fortes interferências dos grupos e classes dominantes. Mesmo quando estes promovem vitórias e rompimentos frente à dominação das classes dominantes, Gramsci afirma que esta situação apenas sinaliza para um estado de defesa, um momento de espera. Em Gramsci a emancipação dos grupos subalternos e suas unificações só se darão, em seu resultado concreto, quando se tornarem “Estado”, juntamente como a sociedade civil. Pois a história dos grupos subalternos está entrelaçada à sociedade civil. Eles, os grupos subalternos, exercem uma função desagregadora e descontínua da história da sociedade civil, e por isto o estudo desta classe subalterna é também o estudo da própria sociedade civil e “dos Estados e grupos de Estados” (GRAMSCI, 2002, p.131-141).

No ensaio de Isabel, intitulado “Gramsci, a sociedade civil e os grupos subalternos” (2003), Monal discute a relevância dos trabalhos de Gramsci para o estudo das classes e grupos subalternos a contemporaneidade, principalmente em um contexto ideológico de “posição pós-moderna”, na qual a autora compreende ser um momento em que a pluralidade e a multiplicidade de objetivos políticos e propostas identitárias levam a uma desagregação dos

grupos subalternos. Para a autora, diante desta multiplicidade de questões esta posição política da pós-modernidade incidiria uma maior desagregação entre as classes e grupos subalternos incapacitando-os para elaboração de um projeto com ações políticas mais efetivas, fazendo com que eles se mantenham em suas subalternidades e marginalidades. (ibid, p. 196).

Monal aponta que em vários momentos da obra gramsciniana aparece à questão política das classes e grupos subalternos, sendo os “Cadernos do Cáceres” no espaço em que tal temática surge com maior destaque. Inicialmente, Gramsci trabalhará utilizando indistintamente os dois termos, classe ou grupos subalternos. A partir do caderno 13 Gramsci passará a empregar mais o termo grupo subalterno. Entretanto, segundo Monal (idem, ibid), é só no caderno 25, que o pensador italiano utilizará com maior ênfase o termo grupo subalterno. Para Monal, essa transição terminológica da utilização de classes para grupos subalternos é uma tomada de consciência de Gramsci que indicaria uma questão metodológica significativa na teoria gramsciniana, no qual o conceito de subalternidade é mais amplo e abrangeria tanto as classes quanto os grupos no interior das classes (ibid, p. 197). Para a autora, “[...] há em Gramsci uma ampliação do ângulo de visão, o que permite captar melhor a heterogeneidade social dos subalternos” (idem, ibid). Desta forma, Monal abriria espaço para a utilização da teoria de Gramsci, juntamente com sua metodologia, nas questões contemporâneas dos grupos denominados como minorias. Pois como conclui Monal, o conceito ampliado de “subalterno” inseriria “as classes exploradas e, em geral, o conjunto dos oprimidos e dos marginalizados, que em grande medida, atuam como parte desses movimentos sociais no corpo da sociedade civil” (idem, ibid).

Ao analisar com destaque a questão dos subalternos, no caderno 25, Gramsci propõe vários eixos metodológicos para o estudo das classes subalternas, levando sempre em consideração o processo histórico e as implicações políticas, econômicas e sociais em conjunto com a sociedade civil e o Estado. Três dos eixos propostos por Gramsci serão utilizados metodologicamente na tese. O primeiro é a necessidade do estudo da formação objetiva dos grupos sociais subalternos, levando-se em conta o desenvolvimento e as transformações ocorridas no mundo da produção econômica, mantendo em perspectiva a difusão quantitativa e ideológica. O segundo é o estudo da “adesão ativa ou passiva” das classes subalternas às formações políticas dos grupos dominantes, como também as formas de interferirem politicamente nos programas impostos pela classe dominante, ora impondo reivindicações próprias, ora submetendo-se as negociações. Este segundo eixo possibilitará pensar às consequências resultantes das lutas por propostas próprias ou as adesões negociadas junto ao governo, a fim de observar se no processo histórico tais determinações provocaram

decomposição, renovação ou novas formações (ibid, p.140). O terceiro eixo proposto por Gramsci no estudo dos subalternos diz respeito à necessidade do estudo da formação e constituição própria dos grupos subalternos, quando eles buscam lutar por suas reivindicações, sejam elas restritas ou parciais, como também buscam “autonomia integrais” (idem, ibid). Com a utilização desses eixos, denominados por Gramsci de “critérios de método” (ibid, p.139), pretende-se incorporar aos argumentos da representatividade política e da constituição dos favelados como atores sociais uma importância histórica substancial, principalmente quando se propõe demonstrar analiticamente as transformações ocorridas nas formas de representatividades coletivas dos favelados.

Além disso, a obra de Gramsci também oferece um ferramental teórico que possibilita pensar as implicações políticas provenientes das relações entre lideranças comunitárias e o Estado, partindo das concepções de “revolução passiva” e “transformismo molecular”, ambas discutidas pelo teórico italiano em suas obras “Cadernos do Cárcere” nos volumes que tratam do “*Risorgimento Italiano*”, e “Os Intelectuais”. A respeito da aplicabilidade do conceito de revolução passiva à realidade brasileira, destacam-se dois importantes trabalhos, o de Viana (2004), e o Coutinho (2007). Ambos os autores trabalham a ideia de que no Brasil, principalmente a partir do seu processo de Independência política, o processo de modernização capitalista se deu sem uma revolução, aos moldes do liberalismo-democrático-burguês. Uma “transformação sem revolução” conduzida “pelo alto”, ou seja, pela elite dominante, cujo agente condutor foi o Estado excluindo as forças populares, principalmente a classe trabalhadora através da utilização constante dos “aparelhos repressivos e intervenções econômicas por parte do Estado” (COUTINHO, 2007, p.196).

[...] Ambos os processos foram incrementados pela ação do Estado: ao invés de ser o resultado de movimentos populares, ou seja, de um processo dirigido por uma burguesia revolucionária que arrastasse consigo as massas camponesas e os trabalhadores urbanos, a transformação capitalista teve lugar graças ao acordo entre frações das classes economicamente dominantes. [...] Nesse sentido, todas as opções concretas enfrentadas pelo Brasil, direta ou indiretamente ligadas à transição para o capitalismo (desde a Independência política ao golpe de 1964, passando pela Proclamação da República e pela Revolução de 1930), encontraram uma solução “pelo alto”, ou seja, elitista e antipopular (idem, ibid).

É digno de nota que ao defenderem a tese de que a modernidade capitalista brasileira se deu sem uma revolução aos moldes da Revolução Burguesa europeia, isto não implicaria em afirmar a inexistência de uma classe burguesa no Brasil. Ambos os autores citados compartilham da mesma lógica interpretativa de Florestan Fernandes (2006), que em sua clássica obra “A revolução burguesa no Brasil”, cuja primeira edição foi em 1975, já

argumentara que apesar do Brasil não ter passado pelas fases históricas que deram origem à formação da classe burguesa na Europa, isto não significaria a ausência de uma classe burguesa. Em nossa história, argumenta Fernandes (2006, p. 31-35), a burguesia se dá de forma tardia, através de um processo de assimilação das ideias e dos padrões de civilização europeia, ou ‘mundo ocidental moderno, pelas elites internas. Essas elites absorveram e expandiram um padrão de civilização que historicamente estava em descompasso com o momento histórico do Brasil, pelo menos a partir da Independência, sendo necessário, devido à força das condições econômicas, políticas e sociais um constante rearranjo e aperfeiçoamento desse padrão de modernidade à realidade brasileira. Nesse ínterim, a Revolução Burguesa não seria compreendida como um episódio histórico, mas como um fenômeno estrutural, cuja reprodução se diversifica mediante circunstâncias e condições de cada sociedade, desde que possa assimilar o padrão de civilização e reproduzi-lo em uma necessidade “histórico-social”.

[...] Portanto, não seria em elementos exóticos e anacrônicos da paisagem que se deveriam procurar as condições eventuais para o aparecimento e o desenvolvimento da ‘burguesia’. Mas, nos requisitos estruturais e funcionais do padrão de civilização que orientou e continua a orientar ‘a vocação histórica’ do povo brasileiro. A luz de tais argumentos, seria ilógico negar a existência do ‘burguês’ e da ‘burguesia’ no Brasil. Poder-se-ia dizer no máximo, que se trata de entidades que aqui aparecem tardiamente, segundo um curso marcadamente distinto do que foi seguido na evolução da Europa (ibid, p.34).

Mesmo não trabalhando com as categorias gramscianas, no cotejamento da obra de Florestan e Gramsci, Coutinho (2007, p.204) identifica pontos singulares dos dois autores. Um dos pontos que se procura destacar é a análise que Fernandes (2006) faz da aglutinação de interesses das diversas frações da classe dominante junto ao Estado, a fim de garantir a hegemonia e o processo de acumulação capitalista. O Estado seria o instrumento encontrado para dar cabo à revolução burguesa, porém sem a participação popular. Ou como coloca Coutinho ao analisar o conceito de Gramsci de “*ditadura sem hegemonia*” (idem, ibid), uma ação “antijacobina”, onde as frações de classe dominante teriam a “função de domínio, mas não de direção”, cabendo ao Estado esta função. Assim sendo, para garantir a transformação capitalista do país, a burguesia delegava a função hegemônica para o Estado, que no Brasil e na abordagem de Fernandes (2006) é conceituado como “contrarrevolução” em sentido prolongado. Pois como observa o autor, só há a possibilidade de uma economia capitalista e monopolista mediante muita estabilidade política:

[...] que só uma extrema concentração do poder político estatal é capaz de garantir. Doutro lado, nos momentos mais críticos da transição, que ainda não foram vencidos<sup>13</sup>, operou-se uma dissociação acentuada entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político. Isso fez com que a restauração da dominação burguesa levasse, de um lado, a um padrão capitalista altamente *racional e modernizador* de desenvolvimento econômico; e, concomitantemente, servisse de pião às medidas políticas, militares e policiais, contra-revolucionárias, que atrelaram o Estado nacional não a clássica *democracia burguesa*, mais uma versão tecnocrática da democracia restrita... (FERNANDES, 2006, p.312-313).

Para Fernandes (idem), a burguesia da América Latina e dos demais países subdesenvolvidos e periféricos não pode revolucionar. Se revolucionar no sentido clássico da Revolução Burguesa. Isto, segundo o autor, se dá por força de dois aspectos: quando esta burguesia subdesenvolvida e periférica se vê conduzindo a apropriação quase absoluta dos meios de produção, elas não os revolucionam originalmente, pois já se encontram subordinadas às nações mais avançadas do centro do capitalismo internacional, ou seja, subordinadas às forças do grande capital. Além disso, quando há uma expansão de desenvolvimento no centro dinâmico do capitalismo internacional, a periferia procura através da assimilação dos valores da modernidade acompanhar tais mudanças, criando sempre um descompasso e a recontente dependência de novas tecnologias e capital.

O processo de industrialização demanda um grande contingente de mão de obra, instituindo o proletariado urbano. Essa massa de trabalhadores, por sua vez, exigirá da burguesia melhorias nas condições de vida através de melhores salários e condições de trabalho. Segundo Fernandes (2006, p. 348-360), as demandas dos trabalhadores rapidamente ultrapassaram o campo das negociações econômicas, transpondo-se para o campo das reivindicações políticas. Entretanto, o processo de acumulação primitiva garante a acumulação interna de capital, mas por sua vez, frente a uma situação de dependência externa por bens e capitais impedem a redistribuição de salários mais adequados aos trabalhadores. Sendo assim, para garantir o controle da acumulação territorial do capital e das estruturas sociais e políticas, historicamente a burguesia recorre às soluções do uso das Forças Armadas. Fernandes (idem, *ibid*) conclui que a burguesia subdesenvolvida e periférica revoluciona forças produtivas, mas sem revolução burguesa, como os valores democráticos. O subdesenvolvimento e a dependência estariam para além de um processo de relação de trocas desiguais com os países centrais do capitalismo (como sugerem os teóricos da Cepal, principalmente Celso Furtado); para além de uma assimetria não contraditória entre o arcaico

---

<sup>13</sup> A expressão utilizada por Florestan de “a transição, que ainda não foram vencidos” dá-se pela razão do autor está escrevendo na década de 1970 em plena ditadura militar, cujo desfecho político e econômico ainda estava em curso.

e o moderno; para além de uma subordinação de classes internas, garantido o lucro e o processo de acumulação constante; para além das subordinações do desenvolvimento do centro do capitalismo. Mas seria a síntese de tudo isso, expressada pela não revolução burguesa. Trata-se, segundo o autor, de uma dominação de classe radicalmente revolucionária, tendo como conseqüência um processo radicalmente antidemocrático.

Tendo dito isto, as análises de Florestan Fernandes, quando cotejadas pelos escritos anteriores de Gramsci, conduzem a uma reflexão muito próxima sobre um tipo de revolução burguesa na qual o governo nacional foi um elemento garantidor do processo de transformação capitalista, porém, de forma totalitária, autoritária e minimizando as autonomias dos grupos sociais.

[...] O Estado moderno substitui o bloco mecânico dos grupos sociais por uma subordinação destes à hegemonia ativa do grupo dirigente e dominante; portanto, abole, com partidos, sindicatos, associações de cultura. As ditaduras contemporâneas abolem legalmente até mesmo estas formas de autonomia e se esforçam por incorporá-las à atividade estatal: a centralização legal de toda vida nacional nas mãos do grupo dominante se torna “totalitária” (GRAMSCI, 2002, p. 139).

Entretanto, mesmo nesta concepção teórica de Gramsci, da implantação de uma ditadura sem hegemonia, ou na forma de contrarrevolução em sentido prolongado, apontada por Florestan Fernandes, haveria a necessidade de assegurar o mínimo de consenso da sociedade para com as ações do Estado, pois senão, haveria a necessidade de se utilizar, como argumenta Coutinho (2007, p.205) sempre os mecanismos de coerção policial, “o que, a longo prazo, tornaria impossível o seu funcionamento” (idem, *ibid*). Para compreender a instituição desse “mínimo de consenso” junto à sociedade brasileira, e como veremos mais adiante, entre as lideranças de favelas, é em Gramsci que, segundo Coutinho (2007), encontram-se os instrumentos analíticos que possibilitam esta aferição, mediante o estudo feito pelo pensador italiano sobre a história política italiana e a formação do Estado-nação, as quais são denominados de “Revolução passiva”.

Assim, Gramsci utiliza o conceito, considerado como instrumento-chave de sua teoria do *Risorgimento*, a “Revolução Passiva” ou “Revolução Restauração”. Esses conceitos dariam suporte à compreensão e explicariam a formação e constituição do Estado burguês moderno na Itália, juntamente com sua passagem para o capitalismo italiano e sua fase monopolista, destacando o fascismo como um processo político e social, resultante de uma revolução passiva. Ainda segundo Coutinho (idem, p.203-205), “a revolução passiva” definida por Gramsci se constitui em dois movimentos: o da ‘restauração’ e o da ‘renovação’.

Destarte, na medida em que insurja um movimento popular ou uma reação que possibilite uma revolução radical “de baixo para cima”, as elites dominantes reagem articulando coligações ou pondo-se à frente de movimentos de restauração do Estado, e dessa forma estruturando novos blocos de poder, sem abalar os *status quo*, mas impedindo uma revolução popular. O segundo movimento seria a incorporação de demandas populares aos projetos de governo, transparecendo ser uma conquista da sociedade, mas que, no entanto, são dosadas e preparadas, para não abalar a estrutura dominante, e nem a acumulação de capital. Conjuntamente a este processo de renovação ocorre o que Gramsci denomina de “transformismo molecular”, ou seja, “assimilação pelo bloco no poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas” (ibid, p.205). A cooptação de atores políticos, dentre eles os intelectuais, contrários às ações do Estado, que juntamente com suas ideias e propostas tornaram-se um instrumento poderoso do Estado, tendo como consequência imediata e negativa o esvaziamento de mobilizações políticas radicais, populares e articuladas por parte da sociedade civil, conduzindo a sociedade a um mínimo de consenso frente à estrutura de dominação e sua ideologia.

Conforme Coutinho (idem, p. 206) e Viana (2004, p.51-52) o transformismo molecular como componente da revolução passiva teria provocado no Brasil efeitos negativos à democracia, sendo ainda uma prática recorrente da estrutura governamental, principalmente pela ação de cooptação de intelectuais e lideranças políticas e sociais à estrutura burocrática do governo, dando à estrutura dominante do aparelho estatal a possibilidade de assimilar os valores das classes subalternas, para depois configurá-los e aplicá-los em formas de ações e políticas públicas, sejam elas econômicas, culturais ou sociais, e em consequência instituindo um consenso social.

[...] A modalidade “molecular” foi certamente a mais frequente, manifestando-se como incorporação pelo bloco de poder de alguns políticos da oposição, processo que teve lugar desde a época do Império até o atual Governo Fernando Henrique. E o transformismo “molecular” desempenhou um papel decisivo, talvez ainda mais negativo, em nossa vida cultural, através da assimilação pelo Estado de um grande número de intelectuais que representavam, reais ou potencialmente, os valores das classes subalternas. Esses intelectuais eram frequentemente cooptados para a burocracia estatal (COUTINHO, 2007, p. 205-206).

Não obstante a utilização da perspectiva metodológica e teórica de Gramsci sobre a revolução passiva e, principalmente o transformismo molecular para entender criticamente o processo histórico da política e da sociedade brasileira, como fez Coutinho (idem) e Viana

(2004), é perfeitamente plausível a sua utilização para entender a constituição do favelado como sujeito histórico, juntamente com os desdobramentos políticos que consolidaram as ações de suas lideranças frente ao Estado. Ao longo do trabalho, será possível demonstrar as ações do transformismo molecular por parte do Estado, junto às lideranças coletivas dos moradores de favelas, assim, como as formas de resistência aos processos de cooptações. Faz-se necessário destacar que o mecanismo de cooptação de líderes favelados e assimilação de suas ideias não foi um processo pacífico e sem resistência e com total adesão por parte das lideranças de favelas. Assim como também não foi com os políticos e intelectuais contrários ao Estado. Houve muitos momentos de enfrentamentos, lutas e ações repressivas do poder estatal, pois como observou Gramsci no “*Risorgimento Italiano*” “[...] a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como ‘domínio’ e como ‘direção intelectual e moral’. Um grupo social domina os grupos adversários, que visa ‘liquidar’ ou submeter, inclusive com a força armada...” (2002 p.62). Entretanto, houve também avanços e conquistas democráticas em decorrência desses enfrentamentos”.

Assim sendo, com o desdobramento histórico da política brasileira contemporânea, que vai do período de forte controle governamental junto à sociedade civil, ao processo de democratização das estruturas e do regime político nacional, demonstrar-se-á de que maneira o transformismo molecular foi interferindo nas formas políticas de representação e de identificação das lideranças de favelas junto aos favelados. Procura-se mostrar, principalmente, que houve um ajustamento desse mecanismo de cooptação e assimilação em decorrência da mudança do regime autoritário, para um regime político, em que vigora constitucionalmente a democracia.

Dito de outra forma, objetiva-se perceber quais são os mecanismos de cooptação dos agentes políticos representantes dos moradores de favelas e quais as lógicas operantes no transformismo molecular em uma sociedade democratizada, ou seja, uma sociedade que não opera mais em um regime em que o Estado é o elemento definidor da integração da sociedade civil e do mercado, visando os seus interesses e dos grupos dominantes junto ao Estado.

Tanto Coutinho (2007) como Viana (2004), ambos partindo da teoria de Gramsci, apontaram que inicialmente com a Revolução de 1930, e posteriormente com o Golpe Militar de 1964, e o aprofundamento do regime autoritário, produziu-se uma forma de caminho para a modernidade capitalista, mas sem a Revolução Burguesa, pelo contrário, houve uma integração “por cima” das elites agrárias e territorialistas com o empresariado urbano, via Estado e sem a participação popular. Assim também foi a presença dos capitais externos no processo de modernização do parque industrial, ou seja, via Estado. Com o aprofundamento

do regime democrático e as ideologias do estado mínimo, ou neoliberalismo que a partir da década de 1980, passaram a gravitar no ambiente governamental, muitas das vezes sendo diretrizes para condução de políticas públicas e plataformas de governos, tanto na esfera federal como nas estaduais e municipais (OLIVEIRA, 1998), a sociedade civil e o mercado incorporaram significados diferentes do regime autoritário. Criou-se uma sociedade civil mais complexa, com um maior número de instituições e organismos representativos, e, com um mercado mais competitivo e diversificados, interligado interno e externamente. Portanto, pode-se apontar para a possibilidade de mudanças no mecanismo de transformismo molecular, frente às mudanças descritas, resultando na presença de outros agentes políticos, sociais e econômicos. Não só o Estado articula este processo de cooptação de lideranças comunitárias e intelectuais, mas outros agentes, tanto da sociedade civil como do mercado. Conseqüentemente, a lógica justificadora e os instrumentos de cooptação também sofrerão mudanças, cabendo aqui investigar quais foram, e de que maneira afetaram a representatividade das lideranças de favelas junto aos moradores.

No que tange ao conceito de representação, o artigo de Pitkin (2006) traz todo um histórico sobre o desenvolvimento do conceito de representação e sua relação com a ação política, que não cabe aqui esmiuçar, mas destacar que a utilização do conceito é resultado de um processo histórico das instituições políticas. Inicialmente, representação vinha a significar “tornar presente ou manifesto”, mas a partir do século XIII passou por um desenvolvimento significativo no que concerne à utilização do conceito no âmbito político, como esclarece a autora:

[...] Os cavaleiros e os burgueses iam ao parlamento para dar consentimento à cobrança de tributos locais de disputa judicial, e para levar informações de volta às suas comunidades. Inicialmente, o ponto crucial era que eles fossem ao Parlamento com autoridade para obrigar suas comunidades a pagar os tributos que seriam cobrados. Um pouco mais tarde [estes representantes] eles começaram a ser usados pelas comunidades como meio de apresentar queixas ao Rei. [...] Com esse desenvolvimento começou um reconhecimento gradual de que o membro poderia promover o interesse de sua comunidade, além de comprometê-la com o pagamento dos tributos. Os cavaleiros e os burgueses que iam ao Parlamento começaram a ser vistos como servidores ou agentes de suas comunidades. (2006, p. 17-22).

A autora prossegue sua análise problematizando o alargamento do conceito até os dias atuais, quando se passa a renunciar à ação em prol de um corpo de representantes políticos, não só no parlamento mais em toda esfera pública.

Em um contexto mais recente, Young (2006), tratará da mesma questão da representação política, levando em conta os regimes políticos que se pressupõem democratas, cujo peso da categoria identidade engendra uma complexidade maior. O grau de

representação nas inúmeras arenas políticas está ligado intrinsecamente à capacidade que cada grupo tem de conseguir visibilidade pública para suas demandas. Por isso a autora chama a atenção para a dificuldade da representatividade política dos grupos minoritários ou sujeitos das desigualdades estruturais nas sociedades contemporâneas. Porém o ponto central que a autora chama a atenção é para o mal-entendido da utilização do conceito de representação, sugerindo uma outra abordagem.

[...] As dúvidas sobre essas práticas se devem a mal-entendidos sobre a natureza da representação em seu sentido mais geral. Muitos dos discursos sobre a representação assumem implicitamente que a pessoa que representa se põe numa relação de substituição ou identidade com os muitos representados, que ele ou ela está presente por eles em sua ausência. Contrariamente a essa imagem de representação como substituição ou identificação, conceitualizo a representação como um *relacionamento diferenciado* entre os atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo. (ibid, p.142).

Ao relacionar as duas concepções sobre o sentido e a utilização do termo representação política, no que pese o grau de representatividade da liderança de favela e suas implicações políticas junto as suas coletividades, pode-se pensar em dois momentos, separados pelo processo histórico e pelo grau de complexidade das estruturas políticas, sociais e econômicas.

No primeiro instante, a representatividade entre as lideranças comunitárias e os respectivos moradores de favelas implicaria em uma relação de identidade com base nas dificuldades concretas. O elemento de ligação entre representatividade coletiva e o coletivo representado seria a própria situação socioeconômica da liderança comunitária. O líder era também um favelado e especificamente um morador local. A identidade e a representatividade da liderança se dariam pela igualdade de condições frente aos seus representados. Seria este o processo de formação do morador de favela como sujeito histórico, que constituiria inicialmente a liderança local, ou o líder comunitário. A partir da identificação do ator político representativo, as demandas por redistribuição e identidades seriam materializadas nas lutas conduzidas através de seus líderes comunitários. Ou seja, um agente político resultante de um engajamento histórico, constituído na *práxi*, primeiramente no próprio ambiente da favela e depois, nas lutas entre favelados e o poder público. Sobre este último, foi a partir das décadas de 1940, que os governos municipais e estaduais da cidade do Rio de Janeiro iniciaram uma série de políticas públicas no intuito de erradicar as favelas da cena pública da cidade. Nos anos de 1960, essas políticas radicalizam-se com um movimento intenso de remoções de favelas. Acrescenta-se também, que um dos argumentos defendidos nessa tese é que desde os

primeiros movimentos políticos organizados por moradores e líderes favelados a questão da demanda por redistribuição e a identidade, ou seja, do reconhecimento, estiveram juntos. No entanto, em decorrência de cada contexto histórico das lutas políticas dos favelados e de suas lideranças junto ao poder público, a demanda por redistribuição se projetou junto à esfera pública como prioridade, como será visto mais adiante.

Já em um outro momento, essa mesma representatividade não seria mais pautada pela igualdade de condições socioeconômicas, ou pela proximidade ou comunhão do mesmo espaço de habitação. A liderança já não mais precisaria estar na mesma situação precária de favelado e nem mesmo residir na mesma localidade de seus representantes. A identificação e a representação se dariam por outras formas: com a posição política auferida com um cargo alcançado na estrutura burocrática do Estado; as possibilidades de acesso ao poder e às estruturas econômicas; a imagem de sucesso e de mudança de vida; a capacidade de conseguir trabalhos remunerados através de projetos sociais, como salienta o trabalho de Pandolfi e Grynszpan (2002). Esses autores argumentam que, a partir dos anos 1980, houve uma reativação das associações de moradores das favelas do Rio de Janeiro, muito por conta do forte incentivo do Estado, tendo como referência o primeiro governo de Leonel Brizola e o início da abertura política, com o fim do regime ditatorial. Esse procedimento, segundo os autores, deu início a inúmeros programas sociais em parceria com o poder público e associações de moradores, ampliando a representatividade das associações junto as suas bases locais, principalmente pelo controle da gestão administrativa e financeira dos programas sociais e de infraestrutura. Não obstante, a aproximação das associações de moradores, através de seus presidentes e membros, junto ao poder público, possibilitou a penetração desses agentes representativos nos quadros da burocracia estatal, via empregos ou programas de geração de renda. (ibidem, p.247-253), o que sugere pensar em um transformismo molecular voltado para lideranças comunitárias, através da lógica do mercado de emprego.

Acrescenta-se ao argumento acima a observação de Arantes (2004, p. 171-172), que o Estado brasileiro, a partir dos anos 1990, com as privatizações e a implantação do neoliberalismo, que pressupõe ideologicamente uma estrutura de Estado mínimo, foi na verdade se metamorfoseando em suas estruturas gerenciais; contrariamente ao discurso do Estado-mínimo, o que as forças do mercado exigiram do Estado brasileiro fora um Estado forte e atuante, mas não como provedor e sim “como parceiro facilitador e regulador” (idem, ibid). Isto conduz a perspectiva teórica já exposta da revolução passiva, ou como sugere Florestan Fernandes, contrarrevolução continuada.

Disto isto, afirma-se *a priori* nessa tese a existência de um processo de transformação da liderança comunitária em seus aspectos qualitativos. Ou seja, na forma e na maneira de fazer política de representatividade junto ao seu público representante. Como também nos instrumentos políticos utilizados e nos elementos de mediação entre o poder público e os moradores de favelas. No entanto, para a percepção de tal mudança se faz necessária uma análise histórica que possibilite apurar ao longo das transformações urbanas e das políticas públicas voltadas para as favelas, o momento e a conjuntura em que tal mudança se processou. Ou dito de outra maneira, que elementos políticos, econômicos e sociais corroboraram para a transformação do líder comunitário, marcado pela identidade socioespacial e instituído historicamente, para uma outra forma de representação, a do agente comunitário, cujos elementos caracterizadores da representatividade política e social, junto aos moradores de favelas se pautaria em uma lógica marcada pela contingência.

Tem-se como ponto inicial ao desencadeamento desse processo a questão das favelas, que a partir da década de 1940, passaram a registrar um grande crescimento populacional e espacial. Suas lideranças passam à cena pública como atores sociais e as favelas como questão urbana transitará entre a representação cultural e simbólica no imaginário da sociedade carioca e os problemas de ordem pública, que exigirão sua erradicação (MACHADO DA SILVA, 2002, p. 224-227; ABREU, 2006, p. 106-107) Consequentemente haverá uma inserção dos favelados na cena pública da cidade como atores políticos. Acrescenta-se que neste momento a situação particular do favelado, como classe oprimida, adquire uma posição mais ampla, mais global. Passam a se inscrever de forma política no contexto da cidade. E ao fazerem essa inscrição, retornam de certa maneira aos seus problemas particulares, principalmente no que concerne à construção de sua identidade. Essa perspectiva apóia-se na constatação de Eagleton (1997) quando em sua análise sobre *História e Consciência de Classe*, afirma que o argumento de Lukács é que algumas classes ou grupos (oprimidos) necessitam inscrever-se como grupo, como classe em um espaço mais amplo do todo social para que sua situação mude:

[...] é a situação de grupos e classes oprimidas, precisam obter alguma visão do sistema social como um todo e de seu lugar dentro dele simplesmente para darem-se conta de seus próprios interesses parciais e particulares. [...] O argumento de Lukács é que certos grupos e classes precisam inscrever sua própria condição em um contexto mais amplo para mudar essa condição e, ao fazê-lo, ver-se-ão desafiando a consciência dos que têm interesse em bloquear esse conhecimento emancipatório” (ibid, p.92).

A condição concreta para evidenciar esse conjunto de proposições será dada através dos planos urbanos elaborados para a cidade do Rio de Janeiro e das políticas públicas voltadas para as favelas, pois é por meio dos planos urbanos e das políticas públicas que a elite dirigente materializa, através da técnica e da racionalidade, suas intencionalidades sobre o espaço da cidade. Tais ações racionais, ao intencionar uma ordenação do espaço, quando na confluência dos interesses de classes e subclasses provocam a segregação e “expulsão dos considerados incômodos, inconvenientes” (LEFEBVRE, 2008a, p.10), os pobres e favelados. Sobre esse ponto, o autor articula uma análise sobre o processo histórico da urbanização e industrialização das cidades mediante a luta de classes e a segregação espacial. Para o autor, o processo acelerado de urbanização decorrente da industrialização levou a um empobrecimento arquitetônico das cidades, principalmente para a classe trabalhadora, que mesmo sendo considerada imprescindível à acumulação capitalista e alvo de planos urbanos foi vitimada por seu distanciamento dos centros urbanos, como local de moradia e lazer: [...] As pessoas, sobretudo os trabalhadores são dispersadas, distanciadas dos centros urbanos. O que dominou essa extensão das cidades é a segregação econômica, social, cultural”. (ibid, p.11).

O processo de exclusão e segregação do espaço urbano pela lógica do capital acompanhou toda a história da urbanização (LEFEBVRE, 2008a, p.31-33), o que não foi diferente no Brasil, e em especial na cidade do Rio de Janeiro, capital do governo, sede administrativa do Império e principal pólo de saída e entrada de produtos econômicos do país. A partir do final do século XIX, com aumento da urbanização, com uma industrialização ainda incipiente e com a presença de capitais internacionais, exigiu-se da cidade e de seus dirigentes ações que visavam transformações infraestruturas, necessárias ao crescimento econômico da época<sup>14</sup>, acentuando as intervenções governamentais no espaço urbano da cidade. Consequentemente restringiu-se e controlou-se o acesso aos espaços dos centros urbanos e seus mobiliários, principalmente das populações de baixa renda. A intensificação das intervenções governamentais nos espaços da cidade do Rio de Janeiro, via planos urbanos, códigos de obras e projetos paisagísticos é parte de um longo processo de modernização da Cidade, iniciado principalmente a partir das intervenções do prefeito Pereira Passos (1902-

---

<sup>14</sup> Desde 1875 a cidade do Rio de Janeiro passou a ser objeto de intervenções urbanísticas mais incisivas. Essas intervenções buscavam a ordenação da cidade a fim de prepará-la à expansão da indústria e a presença de investimentos de capitais estrangeiros em atividades como transporte de trens e bondes. Além disso, surgem também preocupações com as condições de salubridade da cidade, devido às epidemias de febre amarela em 1876, principalmente. Assim o plano previu obras de drenagem dos rios e alargamento de ruas e substituição de moradias coletivas. Ver Resende (2002, p. 258) e Benchimol (1992).

1906) com ajuda do governo federal, no intuito de adaptar a forma urbana da cidade às necessidades da acumulação do capital (ABREU, 2006, p. 141).

Entretanto, as intervenções e obras públicas posteriores buscaram dar continuidade ao processo modernizador da cidade com um caráter controlador, cabendo ao Estado regular e mediar as diferenças de classes no espaço da cidade, na política e nas relações econômicas, e, principalmente na regulação nas relações de trabalho, a fim de garantir a acumulação capitalista. Como exemplo, das propostas do Plano Agache (1927 a 1930) que oficializava a separação dos espaços da cidade por classes sociais, “ricos para um lado, pobres para outro. Para as favelas também não havia opção: teriam que ser erradicadas” (ibidem, p. 143), assim como as relações de trabalho deveriam ser reguladas pelo Estado. Política conduzida por todo o período Vargas (1930-1945) e seguida pelos governos militares (1964-1986).

Frente a esse conjunto de políticas públicas que impôs limites ao acesso à cidade pelas populações de baixa renda, e tendo a problemática da habitação como pano de fundo da questão urbana e das favelas, pode-se afirmar que as participações políticas dessas populações também foram controladas, limitadas ou combatidas ao longo do processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro. A representatividade desses estratos sociais, ora vistos como marginais, ora vistos como mão-de-obra barata e de grande importância para a manutenção e controle da renda do trabalhador, engendrou contradições na própria política de intervenção dos espaços urbanos, fato que justifica em muito a continuidade e proliferação das favelas no centro urbano da Cidade. Para Abreu (2008) a proposta de superação dos problemas econômicos, políticos sociais e urbanos do período da República Velha justificariam a Revolução de 1930. No entanto, para o autor, o novo governo federal emerge e se constitui em um processo contraditório nele mesmo, ao tentar aglutinar politicamente classes com interesses tão antagônicos: burguesia industrial e financeira, os trabalhadores urbanos, a pequena classe média, os militares e a burguesia rural cafeicultora. Além disso, havia a necessidade de mão-de-obra para as indústrias localizadas nas áreas centrais da cidade, sem, no entanto, haver uma infraestrutura de transporte para tal deslocamento. Mesmo com uma política de controle dos espaços urbanos observou-se neste período uma proliferação das favelas na cidade do Rio de Janeiro que, segundo o autor, justificaria “pelo forte fluxo migratório” e a necessidade “da mão-de-obra barata para a indústria, o comércio e a burguesia em geral acumulassem capital” (ibid, p.144).

É através do processo de lutas e de reivindicações pela permanência nos lugares de moradia e por melhorias habitacionais, que este ator irá se constituir em membro importante do sujeito histórico favelado, forjando política e simbolicamente sua identidade, através de

um conjunto de ações coletivas dentro e fora de suas localidades. Seria possível afirmar que no decorrer desse processo, o conjunto de eventos históricos levaria a população favelada da condição de “classe em si” para “classe por si” mesmo que de forma insipiente e pouco articulada?

A proposta aqui não é a utilização de uma definição dura e inflexível sobre o conceito de classe social, principalmente por se tratar de um grupo da sociedade carioca atravessado por diversas questões: ex-escravos, imigrantes das regiões norte e nordeste, pobres, analfabetos, fora do mercado formal de trabalho entre outros. Nesse sentido, assume-se as mesmas perspectivas de Gramsci, quando ele trabalha o conceito de classe subalterna, de Nancy Fraser (2001; 2007) e de Francisco de Oliveira (2003). Para Fraser (2001) a categoria classe social estaria ligada a um modo ou processo histórico de diferenciação social, presos a uma estrutura político-econômico da sociedade. A autora argumenta que nas últimas décadas desenvolveu-se um paradigma político destacando a luta e as ações políticas por reconhecimento como centro das tensões entre esfera pública e mercado, ou entre trabalho e capital. A polarização em torno do reconhecimento tem levado os movimentos sociais a uma fragmentação em torno dos objetivos, dividindo-os, fazendo com que o centro da unidade da luta por justiça e igualdade siga caminhos e propostas políticas diferenciadas. Fraser (2007, p. 113-114) destaca que esse processo tem criado o fenômeno da separação bem distinta entre política cultural e política social; entre política da diferença e política da igualdade:

[...] Dentro dos movimentos sociais como feminismo, por exemplo, tendências ativistas que acreditam na redistribuição como solução contra a dominação masculina estão cada vez mais separadas das tendências que acreditam no reconhecimento da diferença de gênero. E o mesmo se dá na esfera intelectual. Na academia, para continuar com o feminismo, os estudiosos que entendem o gênero como uma relação social mantêm uma incomoda coexistência, à distância, com aqueles que interpretam como uma identidade ou um código cultural. Essa situação exemplifica um fenômeno mais amplo: o desacoplamento bem-difundido entre política cultural e política social, entre a política da diferença e a da igualdade (ibid, 114).

Disto isto, Fraser (2007) trabalha a tensão entre as duas políticas, redistribuição e reconhecimento, buscando substituir as políticas de identidade ou reconhecimento pela categoria *status social* (ibid, p.116-118). A política e as lutas por reconhecimento ou identidade, que entende o não-reconhecimento do grupo como um processo de depreciação da identidade junto à estrutura cultural dominante, incute no grupo a necessidade de “remodelar sua identidade coletiva ao produzir uma cultura própria de autoafirmação” (ibid, p.116), transformando esta autoafirmação em uma política de identidade. Ou seja, o objeto político do

reconhecimento é a identidade do grupo, presa a uma questão cultural. Por sua vez, ao focar a autoafirmação como instrumento para inserção na sociedade e na cultura dominante, segundo Fraser, imputa-se aos membros individuais do grupo uma pressão moralizante da cultura do grupo, uma cultura e uma identidade única do grupo, subsumindo em uma identidade simplificada do grupo negando a existência da “complexidade das vidas das pessoas, a multiplicidade de suas identificações e os contragolpes de suas várias afiliações” (ibid, p.117). A negação de uma heterogeneidade interna no grupo, ao subsumir em uma proposta única de identidade, encobre as lutas internas dos grupos sociais, mascarando o poder das frações dominantes e por sua vez, reforçando o poder intergrupais (idem, ibid).

Concluindo, Fraser (ibidem, idem), adotará um modelo alternativo de reconhecimento, um *modelo de status*, pois segundo a autora, o que exige reconhecimento não é a identidade única especificada no grupo, mas o status dos componentes do grupo como “membros plenos na interação social”:

[...] O não-reconhecimento, conseqüentemente, não significa a depreciação e a deformação da identidade do grupo, mas, sim, a *subordinação social* no sentido de ser impedido de *participar como um par* na vida social. Reparar a injustiça requer uma política de reconhecimento, por certo, mas isso não mais significa a política de identidade. No modelo de status, ao contrário, isto significa uma política que objetiva superar a subordinação ao estabelecer o grupo não-reconhecido como um membro efetivo da sociedade, capaz de participar no mesmo nível que os outros membros (idem, ibid).

Portanto, falar dos moradores de favelas como classe social é inserir no debate atual, sobre políticas públicas, dois tipos de demandas e reivindicações políticas, que analisadas historicamente, já estavam sendo pautadas, mesmo de maneira incipiente, nos primeiros movimentos políticos desse grupo, tendo como exemplo, a criação da União dos Trabalhadores Favelados (UTF), em 1954. Existe no próprio enunciado, elementos que caracterizam uma luta por redistribuição, como uma luta por identidade cultural, ou reconhecimento. A luta por essas duas demandas suscitaria um dilema, como apontado por Fraser: “[...] Pessoas que estão sujeitas a ambas, injustiça cultural e injustiça econômica, precisam tanto de reconhecimento como de distribuição” (ibid, p. 254). E como defendido por Fraser, não se trata especificamente de uma identidade fixa do grupo favelado, subsumindo todas as demais. Há um atravessamento de múltiplas questões, pois entre eles existem inúmeras demarcações identitárias, tornando o grupo heterogêneo: com negros, brancos, cariocas, nordestinos, católicos, protestantes, espíritas entre outros, mas todos, pobres, todos submetidos às mesmas políticas públicas de intervenção urbana. A proposta teórica defendida

por Fraser (2007), de *status social*, busca ultrapassar os impasses entre ações de caráter econômico e ações no campo da cultura. Para a autora, tanto as lutas por redistribuição como as por reconhecimento passam, ambas, por uma questão de justiça, ou como prefere Fraser (idem, p.123-127), por uma “*noção de paridade da participação*”<sup>15</sup>, sendo o campo da política o espaço para as lutas por justiça e maior paridade de participação junto à sociedade e o Estado. As tensões entre redistribuição e reconhecimento serão discutidas mais à frente, principalmente com a inserção dos movimentos sociais e das organizações não governamentais, Ong’s, a partir dos anos de 1980, nas atividades sociais e políticas públicas voltadas para as favelas.

Já Oliveira (2003), em seu trabalho sobre classes e identidade de classes na Bahia, o sentido dado à classe social estaria para além da esfera da produção como determinante, onde, segundo o autor, a teoria marxista se fundamenta. Para Oliveira, a classe estaria ligada não só às relações de produção, mas envolvida também em uma dimensão política e simbólica, levando em conta os aspectos subjetivos inerentes ao processo de representação coletiva.

Se entendermos que a categoria de classe já lhe é imposta pela própria estrutura de produção capitalista, que engloba toda massa trabalhadora, como definiu Marx (2007),

As condições econômicas tinham a princípio transformado a massa da população do país em trabalhadores. A dominação do capital criou para essa massa uma situação comum, interesses comuns. Assim essa massa já é uma classe diante do capital, mas não o é ainda para si mesma. Na luta, de que assinalamos apenas algumas fases, essa massa se reúne, se constitui em classe para si mesma. Os interesses que ela defende se tornam interesses de classe. Mas a luta de classe com classe é uma luta política (2007 p. 153-154).

A afirmativa seria procedente. No entanto, sem descartar a positividade da resposta, tendo como foco o objeto da tese, seria necessário, portanto, a contextualização, que no Brasil, e em especial a cidade do Rio de Janeiro obedecem a um conjunto de determinações inerentes ao modo de produção do capitalismo dependente. Quando neste há uma interligação entre os setores arcaicos da economia de subsistência com os setores avançados da industrialização e da produção voltada para o mercado externo, forja-se uma semiótica social e econômica, com fortes influências na estrutura política e no seu ordenamento de classes

---

<sup>15</sup> Nancy Fraser (2007), neste artigo fará uma crítica às teorias do reconhecimento defendidas por Axel Honneth e Charles Taylor, que para a autora são os dois teóricos da teoria do reconhecimento mais notáveis. Fraser argumentará que tanto Honneth, quanto Taylor entendem o não-reconhecimento pelo prisma da “subjetividade prejudicado”, ou “auto-identidade avariada” e por isto identificam como questões ligadas à ética. Entretanto, para a autora, tanto a identidade prejudicada culturalmente, e a auto-estima fraca são processos ligados ao conceito de justiça. Ver também Honneth (2003); Taylor (1997).

sociais. Voltando a Florestan Fernandes (2008), ele argumenta que esta combinação entre o arcaico e o moderno, conflui para uma estrutura cujo fim é a exploração do trabalho. Esta heterogeneidade de estruturas econômicas não significaria uma exceção ou um estágio pré-capitalista pela existência de formas arcaicas de produção, mas sim a maneira de buscar o equilíbrio do sistema econômico, como argumenta o autor.

[...] O próprio padrão de equilíbrio deste sistema, como um todo, e sua capacidade de crescimento definem-se e são perseguidos por esses meios[...] [...] Sob o capitalismo dependente, a persistência de formas arcaicas não é uma função secundária e suplementar. A exploração dessas formas, e sua combinação com outras, mais ou menos modernas e até ultramodernas, fazem parte do ‘cálculo capitalista’ do agente econômico privilegiado (2008 p. 60-61).

Para Fernandes (ibidem), há um regime de classes que se institui na formação do capitalismo dependente determinado pela “possessão de bens” e a “não posseção de bens”. Os que são possuidores de bens se inserem na ordem econômica independentemente da valorização dos bens nas relações de produção e de mercado. Já os não possuidores de bens se apresentam em duas categorias, aqueles que mesmo não possuindo bens têm sua valorização e classificação na ordem econômica através do seu trabalho, ou seja, o trabalho conta como mercadoria e/ou classificação na ordem econômica, e por sua vez, aqueles que também não são possuidores de bens e mesmo possuindo uma atividade no sistema econômico “não encontram a possibilidade de valorizá-la mediante uma posição simétrica no mercado; o trabalho não conta como mercadoria e, portanto, não o classifica na ordem vigente” (2008, p.64-66)<sup>16</sup>.

Assim, quando se pensa na estrutura social da cidade do Rio de Janeiro, deve-se inicialmente ressaltar que no século XIX, a cidade era composta de um grande contingente de escravos domésticos que tinham suas atividades praticamente voltadas para o serviço da elite econômica e política da cidade. Mesmo no decorrer do século XX e com o advento do setor industrial permaneceu subsistindo um contingente significativo de trabalhadores voltados para serviços domésticos e pessoais, além do comércio<sup>17</sup>. Esta seria a dinâmica econômica preferencial da cidade, que segundo Lessa (2000, p.294), seria a combinação de uma forte urbanização, sem uma revolução industrial correspondente. Ou seja, “a constituição de um

---

<sup>16</sup> Para a categoria de “não possuidores de bens” podem ser incluídos os que vivem em economias de subsistência ou estruturas arcaicas, mais expressivas no campo, mas também nas cidades; os que vivem de salários e os que estão “em vias de proletarização” (idem, ibid).

<sup>17</sup> Para Lessa são esses prestadores de serviços que formaram o grosso da população moradora de favela e que buscaram sempre habitações ou formas de moradias nas proximidades dos mercados de trabalho, diminuindo o tempo e custo de transporte. (2008, p. 299).

núcleo de proletariado não engendrou o simultâneo e dominante mercado de trabalho capitalista assalariado, voltado para produção” (idem, *ibid*).

Essa exposição permite identificar que a população favelada, principalmente nas suas primeiras décadas de existência foi constituída de trabalhadores voltados para prestação de serviços domésticos e pessoais. Muitos dos quais informais e fora do sistema de produção. Ou nos termos citados por Fernandes “não possuidores de bens” e sem valorização social dada pelo trabalho, que nos termos de Oliveira (1981) seria a “classe inacabada”. Oliveira, ao analisar o processo de industrialização das cidades do nordeste brasileiro define a classe trabalhadora como “classes inacabadas”, mediante a condição de “submissão real e formal ao capital” devido ao contingente de trabalhadores reservas. Fenômeno, que segundo o autor não é específico da região, mas uma característica da industrialização e urbanização brasileiras.

A estrutura social parece ter sido inventada pelo mesmo criador de Frankenstein. As classes sociais dominadas são uma espécie de classes ‘inacabadas’: sua submissão real e formal ao capital dado o enorme contingente de reserva, é sempre intermitente. O posseiro e o meeiro não se proletarizam senão parcialmente; o operário da cidade não é sempre operário: amanhã pode estar fazendo um biscate ou vendendo roupa feita e sapatos de plásticos no comércio (*ibid*, p. 22).

Há nesse sentido, uma correlação com os moradores de favelas como prestadores de serviços, autônomos, informais ou em uma economia de subsistência. Este contingente da população da cidade encontra-se em regime de classe cuja importância não se dará pela valorização do seu trabalho, mas pela via da luta política em defesa da permanência nos locais de moradias e de suas identidades como trabalhadores, caracterizando o conceito de classe ou grupo subalternos já discutidos em Gramsci.

Entretanto cabe trazer de volta a discussão elucidada anteriormente, quanto à função dos rebaixamentos dos salários e da renda do trabalhador mediante o grande número de indivíduos fora das redes legais de trabalho assalariado, incluindo suas formas de autoconstrução de moradias e de subsistência, como característica de um país dependente, sendo esse conjunto de circunstâncias um instrumento indispensável à acumulação capitalista. Não se pretende negar a posição de classe trabalhadora ao contingente favelado, mas entende-se que sua constituição como classe, se projetou na cena pública, muito devido às políticas de remoção de favelas; por isto, as demandas políticas emergenciais se atrelariam muito mais ao âmbito das questões habitacionais de acesso à moradia. O conceito de classe ou grupo subalterno discutida em Gramsci (2002), juntamente com a proposta de utilização desse

conceito na contemporaneidade, apresentada por Monal (2003), permitem a aproximação dos favelados, desde sua gênese, com o conceito de “classe-que-vive-do-trabalho”.

A este respeito, no intuito de trazer uma amplitude ao conceito de classe trabalhadora nos moldes marxianos, permitindo assim, uma maior envergadura conceitual de classe trabalhadora, nos moldes contemporâneos, Ricardo Antunes (2007) designa como sendo a ‘classe-que-vive-do-trabalho’, a totalidade dos indivíduos que vende sua força de trabalho ao capital, tendo como centro a classe produtiva (classe considerada central na visão marxista), englobando os trabalhadores improdutivos, como os trabalhadores no setor de serviços públicos ou privados, os terceirizados, subcontratados, cooperativados, os inseridos na economia informal, trabalhos em domicílio, e empregados no terceiro setor, entre outras categorias.

Tem-se a consciência de que a formulação da expressão ‘classe-que-vive-do-trabalho’, pelo autor citado, obedece às exigências de uma discussão conceitual iniciada a partir dos anos de 1980, devido à crise do desemprego estrutural e do sistema de assalariamento. Sendo assim, partindo dos argumentos de Lessa (2000), que afirma que a grande maioria dos moradores de favelas vendiam sua força de trabalho nos mercados de prestação de serviços domiciliares e domésticos e que “a urbanização sem industrialização correspondente”(idem, p.294) criou um mercado voltado para prestação de serviço de bem estar à elite da cidade, os trabalhadores favelados em princípio se distanciam do sentido clássico dado as classes trabalhadoras, pois os mesmos, em sua maioria estavam fora do sistema produtivo proletariado e assalariado. No entanto, se enquadram tanto na categoria de classe subalterna em Gramsci quanto no conceito contemporâneo, apresentado por Antunes (idem ibidem), de classe-que-vive-do-trabalho. E distanciam-se do conceito de lumpemproletariado, como definido em Marx (sem data, p.242-243).

Dito isto, da prática individual às ações coletivas, cada liderança se constituirá como sujeito coletivo, marcando e instituindo formas de representação política junto aos moradores de favelas. Historizar este movimento permite um alargamento da compreensão da realidade presente em um contexto mais amplo. Pois como teoriza Immanuel Wallerstein:

Nunca conseguiremos entender os detalhes se não entendermos o todo pertinente, já que nunca poderemos apreciar exatamente o que está mudando, como está mudando e por que está mudando. Historizar não é o contrário de sistematizar. Não se pode sistematizar sem apreender os parâmetros históricos do todo, da unidade de análise. Portanto, não se pode historizar no vazio, como se cada coisa não fizesse parte de um grande todo sistêmico. Todos os sistemas são históricos e toda história é sistemática (2007 p.122-123).

Falar de uma mudança no tipo de representação política das lideranças comunitárias dos moradores de favelas nos dias de hoje requer essa compreensão histórica. Não no intuito de quantificar fatos e formas de representatividade política, mas de buscar a qualificação de tal mudança e seus contextos políticos e sociais.

## 1.2 Problematização do objeto e localização histórica

A proposta da tese constitui a partir da análise desses processos contraditórios das políticas urbanas voltadas para a população favelada do Rio de Janeiro, assim como a luta política pela permanência e o acesso à cidade desencadeada pela organização dos moradores de favelas e a atuação de suas lideranças. Busca-se refletir a questão do direito à cidade a partir das atuações políticas das lideranças de favelas, suas formas de mediações junto ao Estado e quando possível, suas impressões sobre os planos de intervenção urbana. Para, por fim, apresentar as mudanças no plano da representatividade da liderança de favela junto aos moradores, como também, buscar compreender quais os mecanismos do transformismo molecular estão presentes na relação entre liderança e poder público.

O recorte histórico será a partir dos anos 1940, indo até o governo do prefeito César Maia na década de 1990, década essa, que *a priori* marca uma mudança significativa na forma do Estado tratar a cidade. O período que compreende a gestão César Maia, com a implantação do Programa de Urbanização de Favelas - Favela-Bairro, se expressa como sendo um dos pontos centrais da tese, pois é neste período que se encontram os elementos que marcam as maiores mudanças no plano da representatividade dos líderes comunitários junto aos moradores favelados. É também neste período, que *a priori*, identifica-se uma ruptura na forma de se pensar a cidade e na maneira como os governos, como ator político e econômico passam a gerir suas políticas públicas. É a partir dos anos de 1990, que os países periféricos experimentam um conjunto de ajustes, denominado por vários autores como ajuste neoliberal, que modifica as formas de ações públicas, destacando as políticas sociais e econômicas. As mudanças em questão sugeririam uma diminuição da participação do poder estatal na cena pública<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Ver Oliveira (2000 e 2003); Soares (2002); Sader (1999); Boron (1999); e Fiori (2001).

As primeiras décadas após o Estado Novo são marcadas pelo paradigma da industrialização tardia e do modelo desenvolvimentista; vários estudos abordaram a temática, da industrialização e desenvolvimento, sendo as principais referências os trabalhos de Furtado (2000) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*; de Maria da Tavares (2000) *Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil*; e de Cardoso e Faletto, “*Dependência e desenvolvimento na América Latina*” (2000).

Todos os três trabalhos indicam, respeitando suas diferentes abordagens teóricas e metodológicas, uma alternância constante do modelo de desenvolvimento econômico no Brasil, pois o mesmo esteve atrelado ao modelo de industrialização via substituição de importação, e conseqüentemente dependente das condições do mercado internacional de produtos e as exigências da divisão internacional do trabalho, que impunha um lugar para os países periféricos, como produtores de bens com pouco valor de troca e altamente consumidores de produtos com maiores valores agregados. Todos os três trabalhos também apontam para a má distribuição de renda e alta concentração de riqueza por pequenas parcelas da sociedade brasileira, agravando muito o quadro das desigualdades regionais e sociais no país.

Estes diagnósticos levariam à conclusão de que houve um processo de crescimento econômico, mas não de desenvolvimento social, caracterizando uma sociedade subdesenvolvida, pois em seu processo de crescimento econômico e de fortalecimento da industrialização, excluiu da divisão da renda nacional parte significativa da população brasileira, como foi o caso dos moradores de favelas. Complementando o argumento acima o sociólogo Florestan Fernandes (2008) em seu livro recentemente reeditado, “*Sociedade de classe e subdesenvolvimento*” registra que a raiz das dificuldades para se alcançar um desenvolvimento aos moldes das civilizações modernas é “de natureza social”, pois o regime de classe que se instituiu historicamente foi “insuficiente e incompleto” impedindo e bloqueando o “desenvolvimento de controles sociais democráticos”.

[...] a sociedade brasileira desembocou num impasse crônico, porque o monopólio do controle político da mudança social, por minorias privilegiadas, impede a sua participação normal e autônoma dos fluxos da civilização ocidental. Ao se eternizarem tais problemas como ‘questão insolúveis’, eternizam-se também um ritmo da história que torna o Brasil uma ‘nação moderna’, mas de tipo ‘colonial’ e ‘dependente’. (2008, p. 148-150).

A década de 1940 é o ponto inicial da pretensa análise, pois marca a intensificação do processo de industrialização do país, a volta da democracia e o crescimento da participação

dos partidos políticos na cena pública, principalmente os partidos de esquerda. (MACHADO DA SILVA, 2002; GOMES, 2002). É neste instante, que se percebe o aumento significativo das favelas na região central da cidade do Rio de Janeiro, inclui de forma mais expressiva a participação na arena política das lideranças de favelas (MACHADO DA SILVA, 2004; PANDOLFI, 2005).

Burgos (1998) salienta que a distância social e entre as classes pobres da cidade do Rio de Janeiro e suas elites no período da República Velha e mesmo no governo Vargas retardará a inserção dos moradores de favelas na agenda das políticas públicas. Com base nos estudos de José Murilo de Carvalho e de Wanderley Guilherme dos Santos, Burgo (idem) destaca que mesmo a partir de 1935, com a presença da cultura do carnaval e da música popular, provenientes das favelas cariocas na vida social da cidade, as dimensões entre política e cultura permaneceram apartadas, pois era restrito o voto ao analfabeto, fatos que caracterizavam a grande maioria da população favelada. No período Vargas, cuja bandeira era uma revalorização da classe trabalhadora através de políticas sociais, no entanto, a prioridade foi dada aos trabalhadores formais no mercado de trabalho, excluindo o grande contingente de trabalhadores informais moradores de favela. (BURGOS, 1998).

É de suma importância destacar que neste período, no que tange a ordenação jurídica e legislativa, o que vigorava como ordenamento da questão da favela era o Código de Obras do Distrito Federal<sup>19</sup> que, ao criar um zoneamento mais detalhado da cidade, identificava as favelas como situações marginais e de problema público, contrariando a proposta de uma cidade moderna. É partir desse marco legislativo que o governo vai propor soluções de políticas públicas para a população de baixa renda, os parques proletários<sup>20</sup>. Segundo Burgos (1998), as favelas causavam incômodos ao processo de urbanidade e por isso a retirada das favelas do Centro da cidade teria como objetivo maior, além das questões das moradias em condições de insalubridade, abrir novos espaços para expansão urbana.

Nos anos de 1950 e 1960, vive-se um período de intensa busca da redemocratização (que tivera início após o Estado Novo), com expressiva participação dos partidos políticos, principalmente os partidos de esquerda, a ampliação dos direitos trabalhistas, vinculando-os à

---

<sup>19</sup> À época no Rio de Janeiro o Decreto Lei nº6000/37. (RESENDES, 2002, p.262).

<sup>20</sup> Além de buscar a erradicação das favelas este período é marcado por “políticas públicas repressivas e disciplinadoras” de como salienta Machado da Silva: “O resultado mais óbvio foi consolidar em definitivo a inviabilidade de acesso das camadas populares à moradia juridicamente protegida. [...]acrescentou-se um fundamento jurídico-institucional para a clandestinidade e ilegalidade de grandes porções da cidade”. (2002, p. 227).

idéia de cidadania (com forte influência do Estado) e o crescimento dos sindicatos, principalmente a partir do segundo governo Vargas (1951-1954)<sup>21</sup>. No que tange a questão das favelas e da luta de seus membros, este período é marcado por uma política assistencialista de cunho moralizante, com a criação da Fundação Leão XIII, em 1947, parceria da Arquidiocese do Rio de Janeiro e da prefeitura da cidade, no intuito de oferecer uma “alternativa à pedagogia populista estado-novista” (ibid, p.29)<sup>22</sup>, dando início à proposta do “controle negociado”, nos termos de Machado da Silva (2002, p.229).

Com o golpe militar em 1964 e a sua extensão e acirramento em 1968, a questão da favela transitará na tensão entre políticas de remoção versus políticas de urbanização, e a atuação política das lideranças comunitárias se verá limitada e muitas das vezes impedida pela estrutura policial instituída com o regime ditatorial. Entretanto, como afirma Machado da Silva (2002), apesar do endurecimento do regime militar com a cassação de lideranças comunitárias e com políticas de remoções, estruturalmente continuou a existir um padrão de integração social “fragmentado” aos moldes do “controle negociado” (ibidem, p.231).

Em um primeiro momento o “controle negociado” objetiva diminuir as influências políticas dos partidos de esquerda junto às lideranças de favelas. Busca-se uma integração da população favelada à ordem da cidade via assistencialismo e programas de melhoramento urbano nas favelas, sem, no entanto, mexer com questões estruturais, como acesso à terra, políticas educacionais voltadas para classes mais desfavorecidas, e programas de geração de renda. Em um segundo momento, o “controle negociado” se materializará através de uma política urbana radical de remodelamento dos espaços das favelas e pela participação das entidades representantes dos moradores de favelas no orçamento destas obras, criando uma fragmentada disputa por verbas de projetos e obras urbanas, como também, mais recentemente, em projetos sociais, entre favelas da cidade do Rio de Janeiro. Este último ponto será objeto dos capítulos subsequentes da tese.

---

<sup>21</sup> Sobre estas questões ver Gomes (2002, 2008) e Mattos (2003). Ambos analisam o período de redemocratização até a implantação da ditadura militar em 1964, como sendo um período de aprendizado para a classe trabalhadora, principalmente nas questões políticas. Após 1945, há o reconhecimento dos partidos políticos, principalmente o PCB, a anistia dos presos políticos e uma nova constituinte. Há também um aumento do número de sindicatos em 1946 e o direito de greve (MATTOS, 2003, p. 26-27). Entretanto, houve também no Governo Gaspar Dutra (1946-1950), perseguições e repressão aos movimentos sindicais e a suspensão dos direitos partidários do PCB (GOMES, 2002, p.46-48).

<sup>22</sup> Dos anos de 1947 a 1954, a Fundação Leão XIII exerceu presença em 34 favelas, com a implantação de serviços básicos como água, esgoto, luz entre outros, no entanto, a questão da posse da terra e as melhorias nas habitações eram combatidas pela própria Fundação, evitando que houvesse o crescimento dos barracos. Ver Burgos(1998, p.29-31); Ramos(2007, p.105 -112) e Lessa (2000, p.309).

Este mecanismo de controle das favelas e de sua participação política, juntamente com a tensão entre remoção e urbanização irá se estender até os anos 1980, quando se inicia o processo de abertura política e a volta da democracia. Cabe-se destacar que é na passagem dos anos 1970 para os anos de 1980, que emerge uma significativa participação da sociedade civil na esfera pública, desde o ativismo de bairro, com as associações de moradores, até os novos movimentos sociais, que encampavam questões mais universalistas como foi o caso dos “Movimento pela anistia” em 1977-1978 e “Diretas Já”, em 1984, além de inúmeros outros movimentos populares em diferentes frentes de reivindicações. A denominação “novos movimentos sociais”, segundo Gohn (2007, p 281-282) diz respeito aos movimentos sociais urbanos que se diferenciavam dos movimentos clássicos do ativismo de bairro e associações de moradores, cuja proposta política era posta de forma local. Os novos movimentos incorporaram novas demandas e novas questões inerentes ao processo político da época, além de um distanciamento ao Estado<sup>23</sup>. A atuação dos movimentos sociais na esfera pública e sua importância na sociedade brasileira terão como marco a constituição de 1988, como elucida Telles:

Como bem se sabe, foi na década de 1980 que os movimentos sociais se organizaram, sindicatos se fortaleceram e as demandas populares ganharam o cenário público. As aspirações por uma sociedade mais justa e mais igualitária ganharam forma na reivindicação de direitos diversos, deixaram suas marcas em conquistas importantes na Constituição de 1988 e se traduziram na constituição de sujeitos políticos que passaram a ser reconhecidos como interlocutores legítimos no jogo político nacional. [...] As lutas sociais que marcaram esses anos criaram um espaço público informal, descontínuo e plural por onde difundiram reivindicações diversas (2006, p. 398-399).

Apesar do processo de redemocratização e a perspectiva de ampliação da participação popular nas questões políticas e sociais do país, os anos de 1980 também foi marcado por uma enorme crise “de estrangulamento externo” anunciando para as décadas futuras mudanças estruturais nas formas de políticas públicas junto à sociedade, tanto econômica como politicamente. (FIORI, 2001, p. 282-283). É anos de 1990 que tem início a condução de políticas neoliberais, cuja característica principal é a diminuição das ações diretas do Estado na sociedade, protagonizando novas formas de políticas públicas e sociais em parceria com empresas privadas e agentes sociais da esfera civil, e com as Organizações Não Governamentais, Ong’s. Indubitavelmente, as políticas públicas voltadas para a problemática da favela não estiveram fora dessa nova ótica de gestão pública, assim como o papel das

---

<sup>23</sup> Ver também Souza (2000, p.140-169) e Dagnino (1994; 2002).

lideranças comunitárias. Sobre este ponto especificamente, ressalta-se que no contexto histórico dos fins da década de 1980 até fins dos 1990, põe-se em prática um discurso que substitui a temática do Estado provedor, que tinha como mote a desigualdade social. As ações por parte do Estado e dos agentes da sociedade civil, que passaram a atuar juntos nas políticas públicas voltadas para favelas, conduziram-se pela lógica da pobreza. Enquanto a temática da desigualdade social era fortemente calcada em valores políticos, econômicos e culturais, a temática da pobreza está voltada para os valores solidários e com forte cunho moral. “[...] A preferência pelo discurso da pobreza, na prática, vem produzindo uma descontextualização das desigualdades sociais, justamente por objetivar a ação individual do sujeito” (SOUZA, 2007, p. 132), pondo em questão a necessidade da continuidade de atores que visem às ações coletivas.

### **1.3 Construção do campo de pesquisa**

Inicialmente, o campo de pesquisa proposto e delineado para sustentar os argumentos da tese fora uma pesquisa de campo, juntamente com um conjunto de entrevistas em duas regiões da Cidade do Rio de Janeiro: As Favelas do Complexo do Morro dos Macacos, localizado na Zona Norte da cidade, e as Favelas do Complexo do Turano, também localizada na Zona Norte da cidade. A escolha destas favelas se deu primeiramente por já ter sido realizado um estudo pelo pesquisador na primeira favela. Nesse estudo, um conjunto de entrevistas com antigos moradores e lideranças das favelas do Complexo do Morro dos Macacos foi realizado em dois momentos. O primeiro momento se deu nos anos de 2001 a 2003, em decorrência do desenvolvimento da dissertação de mestrado, cujo objetivo da pesquisa foi o estudo da memória dos antigos moradores do Morro dos Macacos. Neste período, foram entrevistadas antigas lideranças comunitárias, como também novos líderes, e como será explicado na tese, ora denominados como agentes sociais, ora como agentes comunitários. Como o foco da dissertação não era propriamente as questões da representatividade política dos moradores junto às suas lideranças, e estas junto aos governos, parte das entrevistas, que discutiam esses assuntos não foram utilizadas na dissertação. Portanto, um primeiro levantamento já tinha sido realizado neste período, principalmente com antigas lideranças.

Na ocasião da dissertação de mestrado, o pesquisador trabalhou em um centro comunitário, localizado dentro da favela do Parque de Vila Isabel, no Complexo do Macaco, ministrando aulas de reforço escolar para uma turma de jovens e adultos, e uma turma de pré-vestibular para jovens. Esse trabalho era voluntário e não existia nenhum tipo de remuneração, com duração de seis meses. Fora este o caminho encontrado para ter acesso à favela, com uma certa liberdade de circulação em alguns espaços dentro da localidade. Entretanto, no decorrer da pesquisa para a tese, esta posição de agente voluntário sem remuneração foi revisto criticamente, até porque, no decorrer da pesquisa, questões relativas à precarização do mundo do trabalho e as novas formas de empregabilidades geridas pelo poder público e por Ong's em serviços sociais passaram a incorporar o objeto da pesquisa. Neste caso, o trabalho voluntário, seja em centros comunitários, seja em Ong's atuando dentro das favelas contrariaria as posições analíticas defendidas na pesquisa em andamento. Também não se viu como viável a ocultação dos objetivos da pesquisa para garantir a permanência no campo e o acesso às fontes empíricas. Assim, mesmo ciente das implicações para a pesquisa, já que o acesso às favelas e aos entrevistados seria mais restrito, optou-se por esta posição, a fim de garantir a liberdade de um estudo crítico evitando enveredar-se por um cinismo metodológico, como atenta Safatle (2008), em seu texto "Cinismo e falência da crítica". Para o autor, a ação cínica deixa de ser no mundo contemporâneo uma questão moral para ser um processo do agir racional e metódico. Deixa de ser entendido como algo pertencente ao caráter do sujeito e passa a implicar em procedimentos de ações objetivas, racionalizadas e processadas discursivamente como uma nova forma de agir:

[...] se há uma razão cínica é porque o cinismo vê a si mesmo como uma figura da racionalidade. Para o cínico, não é apenas racional ser cínico, *só é possível ser racional sendo cínico*. E, enquanto processo de racionalização, o cinismo pode aparecer como posição discursiva em várias esferas da vida social (e não apenas no campo dos julgamentos morais) (ibid, p. 12-13).

Entretanto, a posição de não trabalhar como voluntário, ou seja, de ter um grau de envolvimento mais direto no cotidiano dos centros comunitários dentro das favelas, não significou negligenciar as possibilidades positivas que existem em determinadas intervenções de pesquisadores em campos de pesquisas como as favelas. Acredita-se na importância da *práxis* e na ação política que o pesquisador deva ter em relação ao seu objeto de pesquisa. Portanto, não está se buscando uma neutralidade metodológica em relação ao campo e ao objeto de pesquisa, mais uma coerência metodológica mediante as questões que estarão sendo enfrentadas no decorrer da tese; questões referentes às formas de precarização do mercado de

trabalho, políticas sociais de geração de renda como formas de aplicação dos “controles negociados”, transformismo molecular entre outras. Sendo assim, se envolver funcionalmente como um prestador de serviços junto às favelas, sem ser remunerado implicaria em um contrassenso, distanciando o discurso acadêmico e teórico, utilizado na escrita da tese, da prática social, como um meio escolhido para se alcançar material empírico para a pesquisa.

Reconhece-se também a importância que um pesquisador, como figura intelectual, pode exercer no campo. Nesta concepção, sempre que possível, procurou-se participar de reuniões ou de palestras organizadas dentro dos centros comunitários expondo a pesquisa, ou apresentando estudos, sugestões, e mesmo a simples troca de conhecimento com membros e moradores das favelas, sempre expondo com ligeira liberdade, as opiniões e críticas referentes aos assuntos ali tratados.

Tendo essa postura firmemente colocada, a pesquisa foi retomada nas Favelas do Complexo dos Macacos no início de 2006, objetivando as questões centrais da tese. Assim, outras entrevistas foram realizadas, mas agora buscando somente as novas lideranças comunitárias, ou seja, os agentes comunitários ou agentes sociais, sempre deixando claro que os objetivos do pesquisador eram a pesquisa e que a contrapartida seria um estudo sobre as lideranças de favelas e os moradores favelados. Não seria oferecido nem um tipo de trabalho voluntário. O que se propôs foi a apresentar, sempre que solicitado, os resultados da pesquisa quando ela fosse concluída. Outra proposta foi a de realização de palestras para jovens e adultos sobre questões de políticas públicas em favelas, enfatizando os processos históricos e econômicos. Infelizmente, foram poucas as oportunidades de realização dessas atividades. A primeira foi uma palestra para um público bem pequeno na Favela do Pau da Bandeira no Complexo dos Macacos, em dezembro de 2006, na sede da Cooperativa de Informática localizada dentro da favela. Os responsáveis pelo evento solicitaram uma palestra sobre empreendedorismo e políticas sociais. A motivação desse tema derivava da existência de um projeto da Prefeitura do Rio em andamento na favela desde novembro de 2005, mas que segundo entrevistas, vinha sendo alvo de críticas por parte dos moradores. Outra ocasião em que se pôde apresentar questões referentes à pesquisa em andamento foi uma pequena reunião, realizada em 27 de outubro de 2007, um sábado, em um dos centros comunitários dentro da favela, com a participação de lideranças, agentes comunitários e integrantes de uma ONG. Esta última não autorizou a divulgação de sua razão social, alegando que se tratava de uma reunião informal e que o pesquisador não era integrante do grupo ali reunido, mas um mero observador. Os assuntos arrolados nessa reunião específica foram exclusivamente as

formas de alcançar financiamento para projetos na localidade da favela e que tipos de projetos poderiam ser contemplados.

Em um determinado momento dessa reunião, foi solicitada a minha opinião, sobre que tipo de projeto seria mais bem aceito e com maior possibilidade de financiamento. Levantei a seguinte questão: O que vocês estão visando? Uma inserção tímida dos indivíduos na sociedade e no mercado de trabalho ou uma integração mais completa e autônoma desse indivíduo? A resposta tendeu para a segunda colocação, ou seja, uma integração mais efetiva do favelado junto ao mercado de trabalho e na sociedade. Então propus projetos ligados à formação profissional e educacional, visando a geração de mão-de-obra qualificada. Entretanto, o argumento colocado por boa parte dos participantes fora que este tipo de projeto está na esfera do poder estatal, que o financiamento seria muito alto e que levaria muito tempo para ser concretizado. O que se buscavam eram alternativas mais pontuais e com a possibilidade de gestão local. Projetos ligados à cultura e ao esporte, preferencialmente. Em caso de projetos de geração de renda, seriam projetos ligados à renda complementar, ou seja, ensinar uma atividade secundária para possibilitar o aumento da renda do morador que participasse do projeto, como por exemplo: culinária, artesanato, produção de pequenos produtos domésticos ou a utilização comercial de materiais recicláveis. Depois, não foi mais solicitada a minha participação.

Posteriormente, devido a inúmeras dificuldades de acesso à favela, em razão do aumento da violência que o tráfico de drogas impôs ao Morro dos Macacos, principalmente nos anos de 2007 e 2008, três entrevistas foram feitas fora da favela. Uma por telefone, outra na própria casa do pesquisador, e a última em um espaço público, próximo ao local de moradia do entrevistado<sup>24</sup>. A entrevista por telefone, mesmo que gravada, foi profundamente danificada, pois o entrevistado por várias vezes era interrompido, em razão de se encontrar no ambiente de trabalho (um centro comunitário local). Foi proposta uma outra entrevista, mas sem êxito, ele não se disponibilizou mais. A segunda entrevista, realizada na casa do pesquisador, inevitavelmente sofreu influência do ambiente externo, tendo o entrevistado se mostrado tímido e receoso quanto às perguntas, oferecendo poucos detalhes de suas atividades e funções como agente comunitário. Além de não autorizar parte da entrevista, vetando grande parte do conteúdo.

---

<sup>24</sup> A entrevista foi realizada na praça de alimentação do Shopping Iguatemi, localizado na Rua Teodoro da Silva, próximo ao Complexo do Morro dos Macacos.

Em meados do ano de 2008, houve um momento de tranquilidade no Complexo do Morro dos Macacos, possibilitando mais duas entrevistas, uma com uma liderança significativa na coletividade, responsável por várias oficinas de projetos sociais, vinculados tanto à Prefeitura quanto às Ong's, sendo possível nesta entrevista aferir o trabalho desta liderança junto aos jovens e adolescentes da favela que participam nas oficinas, como também suas ideias políticas sobre a participação do Estado e das Ong's na favela do Morro dos Macacos. Através dessa liderança, foi possível conhecer o agente comunitário responsável por uma cooperativa de informática na Favela, conseguindo uma entrevista e uma ida à Cooperativa. Tanto a entrevista quanto a visita proporcionaram um detalhamento dos projetos desenvolvidos pela Cooperativa, assim como o levantamento das ações dessa jovem liderança dentro da favela, sua visão política e seus projetos futuros. Além disso, foi possível reencontrar um grupo de pessoas entrevistadas nos anos de 2001 a 2003.

O Complexo do Morro do Turano, assim como o Complexo dos Macacos, é uma região que concentra um conjunto de favelas<sup>25</sup>. Ali as entrevistas tiveram início no ano de 2005, com o presidente da Associação dos Moradores da Comunidade do Sumaré. O processo de aproximação com a favela se deu de forma muito complicada, pois foram feitas várias tentativas para a realização de entrevistas com o presidente da Associação, todas elas frustradas. Através de uma liderança do Morro dos Macacos foi possível marcar uma entrevista, mas, no entanto, o material resultante foi de pouca utilização, pois os dados e informações apresentados pelo entrevistado foram muito poucos. Em uma entrevista rápida e muito cautelosa, este líder comunitário se mostrou super favorável ao Programa Favela Bairro que na ocasião estava sendo implantado na localidade. Foi solicitada pelo pesquisador, a possibilidade de outras entrevistas com outras lideranças ou agentes comunitários, mas o presidente da associação não se dispôs a mediar estes contatos. Além disso, a Favela estava sendo objeto de várias intervenções policiais, sendo constantes os confrontos entre traficantes e o Poder Público, ou seja, a polícia. Essa situação prejudicou a continuidade, naquele momento, da pesquisa nesta favela, que só foi retomada nos meados de 2008.

Foi através do agente comunitário, coordenador e idealizador da Cooperativa de Informática do Morro do Pau da Bandeira, que o pesquisador conseguiu retomar os contatos com a favela do Turano, na Comunidade do Rodo e na da Matinha. Foi possível a entrevista com um outro coordenador de cooperativa de informática. Esta ida à Cooperativa no Turano e

---

<sup>25</sup> O Complexo do Turano é formado pelas favelas do Pantanal, Bispo, Rodo, Matinha, Sumaré, Liberdade e Chacrinha. Todas elas fazem parte do mesmo maciço geográfico, mas o processo de ocupação das encostas do maciço se deu em momentos diferentes, fazendo com que cada área constituísse sua própria comunidade.

a entrevista com o coordenador propiciou elementos importantes à tese, principalmente nas questões de políticas públicas introduzidas pelo Programa Favela Bairro e a participação de Ong's e empresas privadas em projetos tidos como sociais, de geração de renda e emprego. A Cooperativa na Favela do Rodo, no Turano, fazia parte do projeto “Empreendedorismo na favela”, idealizado e financiado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, gerida por Ong's e agentes comunitários locais<sup>26</sup>.

Assim, a temática central da tese pauta-se em uma análise do favelado como sujeito histórico, como uma classe subalterna que buscou ao longo do processo histórico da urbanização da cidade do Rio de Janeiro o direito à cidade. Enfoca também o processo que instituiu as lideranças faveladas como agentes representativos para os moradores de favelas e como atores políticos. Sendo assim, a dimensão do campo de pesquisa, centrado em duas favelas da Zona Norte da cidade se mostrou parcialmente insuficiente, devido à abrangência da temática proposta na tese. Falar do favelado e de suas lideranças como sujeitos históricos requereria um campo de mais abrangente, como um tempo de pesquisa mais dilatado. Porém, o objeto pesquisado tomou uma outra forma, mais abrangente e mais complexa: deixou de ser o morador do Complexo do Morro dos Macacos e o morador do Complexo do Turano, juntamente com suas lideranças. O objeto passou a ser a classe ou grupo subalterno dos favelados em seu processo histórico, assim como a constituição histórica e as mudanças qualitativas de suas lideranças nas relações com o poder público, tendo como estudo de caso as favelas pesquisadas. Optou-se metodologicamente pela teoria de Gramsci, sobre a categoria de classe ou grupo subalterno, quando o mesmo propõe seguir três critérios metodológicos:

Primeiramente, cabe à pesquisa de grupos ou classes subalternas uma averiguação das formações objetivas dos grupos subalternos tendo como pano de fundo o desenvolvimento e as transformações no mundo do trabalho; no caso desta pesquisa buscando examinar a influência e o grau de inserção dos favelados na estrutura produtiva e econômica da cidade. O segundo momento seria a análise das adesões, que Gramsci supõe serem tanto ativas quanto passivas, dos grupos subalternos às formações políticas dominantes na sociedade em questão. Neste item, o que se prioriza é o grau de interferência que os grupos subalternos impõem aos mecanismos políticos, com reivindicações próprias, determinando novas ações políticas, ou

---

<sup>26</sup> Cabe ressaltar que esta tese não tem o intuito de denúncia, apontando nomes, razão social das instituições civis e privadas envolvidas nos projetos, assim como fornecer nomes de agentes comunitários e sociais, como também de lideranças comunitárias. Nosso foco é exclusivamente a análise desses processos, e as implicações qualitativas dessas relações políticas entre favelas e seus representantes e os agentes externos. Assim sendo, mesmo com algumas autorizações procuramos manter em sigilo os nomes, razões sociais e qualquer outra forma de identificação pessoal.

vice-versa; aqui o quanto do poder político do governo interferiu na formação da própria liderança favelada, impondo uma lógica de “cima para baixo”. E por último, como se deram a própria formação dos grupos subalternos e a representatividade de suas lideranças dentro do espaço restrito da favela.

Desse modo, além das entrevistas feitas pelo pesquisador nas favelas do Complexo dos Macacos e no Complexo do Morro do Turano, buscou-se também ouvir mais duas lideranças, uma da favela do Morro da Coroa em Santa Teresa<sup>27</sup>, Centro do Rio de Janeiro, e outra da Vila Aliança, Zona Oeste da Cidade<sup>28</sup>. Ambas as favelas sofreram intervenções do Programa Favela Bairro, nos anos de 1995, e 2004 respectivamente. Além dessas entrevistas em outras favelas da cidade, a pesquisa se viu na necessidade da utilização de um conjunto de trabalhos já publicados com entrevistas de lideranças e moradores de favelas do Rio, sendo o principal deles o trabalho de Pandolfi e Grunzspan (2003), “A favela fala, depoimentos ao CPDOC”. Este trabalho reúne um conjunto de entrevistas com lideranças de quatro grandes favelas da cidade. Utilizaram-se também outras publicações que tiveram como foco da pesquisa as favelas do Rio de Janeiro e seus moradores, que serão citados no decorrer do trabalho. No entanto, cabe ressaltar que os dados secundários serão utilizados como complemento as entrevistas feitas por mim como elementos comparativos, importantes para ampliação do cenário analítico, que tem como centro a formação da classe subalterna dos favelados e a constituição de suas lideranças.

---

<sup>27</sup> Uma líder comunitária e agente social que trabalha em projetos ligados à Prefeitura da cidade. A maioria dos projetos no qual, este líder trabalha, são projetos voltados para prática de esporte, cultura e lazer.

<sup>28</sup> Agente comunitário envolvido com projetos, tanto da Prefeitura como de uma ONG que presta serviços na região. A grande maioria dos projetos em que está envolvido tem como eixo a identidade do negro favelado e sua inserção na sociedade. Este entrevistado não se incomodou em conceder a entrevista e de tornar público seu nome, mas limitou o uso de sua fala para uso estritamente acadêmica, no formato de tese, não autorizando para o uso em publicação em livro, de nenhuma espécie.

## 2 PLANOS URBANOS E O DIREITO À CIDADE

O direito à cidade é constituinte da própria história da cidade do Rio de Janeiro, conseqüentemente, as lutas e reivindicações políticas dos moradores de favelas e as ações de suas lideranças fazem parte desta história. Como argumenta Castells (2006, p. 35): “Toda forma de matéria possui uma história ou, melhor ainda, ela é sua própria história”. Historicizar esse movimento é também buscar o entendimento da própria cidade. Cidade que é entendida, não como um espaço abstrato e racionalmente modelado, mas como resultado de um processo histórico, com uma combinação de política e ideologia, de poder e luta de classes como teoriza Lefebvre (2008) quando afirma que “espaço é um produto da história”. Portanto, deflagra-se uma disputa entre grupos de interesses diversos, que buscam apropriar-se dele “para geri-lo, para explorá-lo” (2008, p. 62).

A busca da ordenação do espaço da cidade é por assim dizer a luta pela dominação do capital, que se reproduz nesse espaço. É a luta pela dominação de classes. Ordenar significa também estabelecer direitos e deveres. Quem tem acesso e quem está excluído. Quem se apropria do resultado do excedente socialmente produzido, e quem deixa de se apropriar. A urbanização da cidade será então um processo de contradições, pois é resultado da luta pelo poder nas relações entre as classes sociais e no interior das classes. Ora são relações de alianças e afirmação de compromissos, ora momentos de confrontos e imposições de poder da classe dominante sobre a classe dominada. Na perspectiva da Castells (1989), dependendo da tensão dos embates ou dos ajustes nas negociações entre as classes sociais, as políticas urbanas governamentais vão variar entre políticas mais excludentes de maior acumulação de capital a políticas mais integradoras <sup>29</sup>.

No Brasil esta luta, ou tensão, como sugere Castells teve o poder governamental como elemento catalisador, principalmente pelo papel assumido na condução do processo de industrialização e urbanização das cidades, estabelecendo os critérios do direito à cidade. Isto pode ser observado, segundo Oliveira (2003), pela maneira em que o governo no Brasil conduziu a divisão social do trabalho e as relações de produção. Para Oliveira (idem), o

---

<sup>29</sup> Castells (idem, p. 60-63) em seu estudo sobre a cidade de Madri afirma que o histórico das políticas urbanas e as intervenções do Estado foram dependentes das situações geradas nas relações de poder entre as classes sociais. O nível de exploração e controle do espaço urbano e o grau de acumulação de capital, prossegue Castells, serão mais ou menos alto ou mais ou menos integradores mediante as alianças ou os embates entre classes em cada momento histórico.

governo brasileiro didaticamente direcionou a economia do país, autarquizando as cidades, redirecionando e estruturando a acumulação de capital, principalmente no setor industrial.

[...] O segundo aspecto refere-se à intervenção do Estado na esfera econômica, operando na regulamentação dos demais fatores, além do trabalho: operando na fixação de preços, na distribuição de ganhos e perdas entre diversos estratos ou grupos das classes capitalistas, no gasto fiscal com fins direta ou indiretamente reprodutivos, na esfera da produção com fins de subsídios a outras atividades produtivas. Aqui o seu papel é de criar as bases para que a acumulação capitalista industrial, no nível das empresas, possa se reproduzir (OLIVEIRA, 2003, p.40).

Assim, prosseguindo nesta perspectiva e buscando reforçar o argumento acima, destaca-se também a especificidade da urbanização brasileira frente às teorias da modernização e urbanização das cidades no processo de Revolução Burguesa. No Brasil, o início da modernização se dá pela materialização do Estado na sociedade como um todo, como demonstrado acima. Seria o Estado o agente responsável pelo enfrentamento das crises recorrentes do processo de modernidade: crise de integração, de participação e de redistribuição; como destaca Wanderley Guilherme dos Santos (2006, pp.18-19), o governo de Getúlio Vargas, a partir dos anos de 1930, teve como legado o enfrentamento dessas crises sincronicamente. Disto isto, seria o Estado brasileiro, e não a burguesia nacional, o principal agente a conduzir a nação para a modernidade, conseqüentemente à industrialização e à urbanização de seu território, mas sem, no entanto, romper em definitivo com as elites do capitalismo agrário. O Estado investiu todos os seus recursos políticos e econômicos para realizar uma reconversão econômica, incentivando a passagem de uma economia agrária e exportadora com baixa tecnologia para um sistema industrial<sup>30</sup>.

As conseqüências históricas foram, primeiramente, a formação de um estado centralizador, inibidor das manifestações políticas de caráter liberal. Para assegurar a ordem interna, o governo imprimiu uma repressão policial intensiva, contrabalançada com políticas públicas assistencialistas e populistas, com um forte apelo à cooptação de lideranças políticas e intelectuais. Em segundo lugar, este governo esteve comprometido com a modernização da economia, sem, no entanto, modificar significativamente e democraticamente a acumulação de capital e a redistribuição dele. Ou seja, uma modernização dos meios de produção e um continuísmo na estrutura política da nação. Tais especificidades, produziria uma modernização sem revolução burguesa, uma modernização conservadora, como aponta

---

<sup>30</sup> As circunstâncias externas, em decorrência das duas Grandes Guerras Mundiais, juntamente com a crise estrutural do sistema capitalista de 1929, corroboraram para a reversão do sistema de produção brasileiro, principalmente nas relações de troca com os países industrializados.

Vianna (2004, p.48), ou ainda, utilizando os termos de Gramsci, uma revolução passiva (COUTINHO, 2007, pp. 202-207; VIANNA, 2001, p.128. SOUZA, 2008, pp. 103-105).

Quanto à mudança no sistema de produção e a instauração de uma nova hegemonia política, tanto Oliveira (2003), como Vianna (2001) corroboram a mesma análise: o populismo seria a forma de condução política adequada ao processo de reversão, tanto econômica, quanto política, unindo as estruturas arcaicas do poder da elite agrária do país com um corpo político novo, de uma elite moderna e industrial, que paulatinamente se materializavam como classe hegemônica do país. E, como sinalizam ambos os autores citados, será nas relações de trabalho, na questão social e no processo de urbanização acelerada das cidades brasileiras, que se localizará o centro dessas mudanças.

Primeiramente, Oliveira (2003) destaca que com o declínio nas relações externas, principalmente no setor exportador, o Estado conduzirá a classe hegemônica, proveniente de uma elite agrária, para um momento de transição, uma outra forma que articula a manutenção política com a continuidade do processo de acumulação capitalista. A forma encontrada foi o populismo, unindo o atrasado e o novo, tanto na política, como nas relações capital trabalho:

[...] Aqui, as classes proprietárias rurais são parcialmente hegemônicas, no sentido de manter o controle das relações externas da economia, que lhes propiciava a manutenção do padrão de reprodução do capital adequado para o tipo de economia primário-exportadora. Com o colapso das relações externas, essa hegemonia desemboca no vácuo; nem por isso, *ipso facto*, entram em ação mecanismos automáticos que produzissem a industrialização por ‘substituição de importações’. Estavam dadas as condições necessárias, mas não suficientes. A condição suficiente será encontrar um novo modo de acumulação que substitua o acesso externo da economia primário-exportadora. E, para tanto, é preciso adequar antes as relações de produção. O populismo é a larga operação dessa adequação, que começa por estabelecer a forma de junção do ‘arcaico’ e do ‘novo’, corporativista como se tem assinalado, cujo epicentro será a fundação de novas formas de relacionamento entre o capital e o trabalho, a fim de criar as fontes da acumulação. A legislação trabalhista criará as condições para isso. (ibid, p. 64).

Com uma análise muito próxima, Vianna (2004) destaca que é neste período que a modernização no país se inicia, mas com isso romper com segmentos rurais poderosos, política e economicamente, havendo assim uma conversão dessa hegemonia para uma estrutura mais moderna, a fim de dar conta da direção do processo de industrialização do país.

Com o movimento político-militar de 1930, a Ibéria se reconstrói, sem se despendar, contudo, de suas bases agrárias, de onde as elites tradicionais extraem recursos políticos e sociais para sua conversão ao papel de elites modernas, vindo a dirigir o processo de industrialização. Porque em sua histórica brasileira, o liberalismo não encontrou quem assumisse com radicalidade sua representação, a sociedade de massas emergentes, com a urbanização e a industrialização, seria indiferente a ele. Em sua nova configuração, a revolução passiva terá como ‘fermento revolucionário’ a questão social, a incorporação das massas urbanas ao mundo dos direitos e a

modernização econômica como estratégia de criar novas oportunidades de vida para a grande maioria ainda retida, e sob relações de dependência pessoal, nos latifúndios. (VIANNA, 2004, p. 48).

O peso histórico para o trabalhador brasileiro e principalmente para os trabalhadores pobres e moradores de favelas foram a intensiva exploração da mão-de-obra, pois mesmo em um momento de industrialização intensiva e urbanização contínua, houve um aumento na taxa de exploração com perda dos ganhos reais dos trabalhadores. Isto engendrou práticas de subsistência no próprio meio urbano, como foi o caso da autoconstrução da casa própria. (OLIVEIRA, 2003, pp.83-85). Corroborando esse argumento, ao analisar a relação entre o Poder Público e as favelas, Lúcio Kovarick (1993), afirma que a favela foi e ainda é o resultado de uma dupla espoliação. A primeira se materializa pelo rebaixamento do custo da mão-de-obra, mantendo grande parte dos trabalhadores pobres e moradores de favelas em empregos de baixa remuneração, sem reconhecimento funcional e formal, sendo os mesmos responsáveis pela construção de suas próprias habitações e melhorias, retirando a responsabilidade do capital pelo custo da habitação e bem-estar. A segunda, pela ausência de direitos do acesso aos serviços coletivos. Este, quando existiam, muitas das vezes operavam de forma precária. Resumidamente, há no que diz respeito aos moradores e trabalhadores favelados uma relação duplamente perversa, operando na esfera da produção, ou seja, na exploração da mão-de-obra, deixando-as desqualificadas, mas úteis à produção de valores de uso necessários à reprodução da força de trabalho, e as que situam na reprodução da força de trabalho, o que seria a própria espoliação urbana. Isto é, um grupo de trabalhadores não tem acesso a um conjunto de bens e serviços coletivos; quando tem, se dá de forma precária, como são os casos da terra e da habitação.

Partido desta perspectiva, da continuidade dessa contradição urbana, nos termos de Castells (2006, p. 387), que combina espoliação e exploração do trabalho como algo intrínseco ao processo de urbanização das cidades brasileiras, tendo a continuidade do aumento das favelas nos centros urbanos como exemplo mais significativo, pode-se afirmar que se constituiu um processo de aceitação de um estado de exceção, nos termos de Francisco de Oliveira (2003; 2007), no qual o governo relaciona-se com a informalidade, permitindo-a, aceita a exclusão, a vulnerabilidade, o emprego instável, a violência e a precariedade da vida da população pobre e moradora de favelas. Não é a exceção, é a regra, como enfatiza Oliveira.

É nessa estrutura contraditória que se constituirá a tensão que dará forma política à representação dos moradores de favelas e à atuação de suas lideranças comunitárias no processo histórico da cidade do Rio de Janeiro. Ou retomando Castell, “[...] Quanto mais

contradições acumuladas, maior a carga social potencialmente mobilizadora (2006 p. 387)”. É na tensão existente entre os interesses objetivos do modo de produção capitalista, na sua relação de apropriação do espaço urbano, com a luta política dos trabalhadores e moradores de favelas que se constituirão as formas de ações. Gramsci afirma que na história dos grupos subalternos sempre há a intervenção dos grupos dominantes, e que mesmo quando há vitórias destes grupos, se elas não forem ‘permanentes’, sempre haverá a subordinação. “[...] Na realidade, mesmo quando parecem vitoriosos, os grupos subalternos estão apenas em estado de defesa, sob alerta” (idem, 2002, p. 135). Gramsci também coloca que no processo histórico dos grupos sociais subalternos, existem necessariamente desagregação e ações episódicas, no entanto, continua Gramsci, isto não impede que no processo histórico destes grupos que haja “tendência à unificação, ainda que em termos provisórios” (idem, *ibidem*). Feito esta colocação, Gramsci indica que a observação de iniciativas autônomas e de ações políticas por parte dos grupos sociais subalternos tem um valor “inestimável para o historiador integral” (idem, *ibidem*).

Nesse ínterim, partindo do terceiro critério metodológico gramsciano, é possível perceber, através do distanciamento histórico, que dois movimentos, ou em outras palavras, que duas ações políticas se engendraram na luta pela representação dos trabalhadores e moradores de favelas. Movimentos que se guiaram, em determinados momentos, por uma contingência histórica, ou como sugere Gramsci, episódica. E, em outros, como resultado da construção de uma conscientização das identidades coletivas desse grupo social. Assim sendo, se ora a pressão do capital dirige-se à valorização dos espaços urbanos, as ações políticas e de resistências dos trabalhadores e moradores de favelas apontaram para uma política de redistribuição, caracterizada pela defesa da permanência no local de moradia e proximidade das regiões de emprego e trabalho. Se por outro lado, a ênfase da política pública foi favorecer a imagem da marginalização do trabalhador pobre e morador de favela e conseqüentemente a redução do valor de sua mão-de-obra, o encaminhamento político deste grupo se dará em uma perspectiva de identidade cultural e social.

Levando em conta a perspectiva de Castells sobre as tensões e negociações inerentes ao processo de urbanização das cidades e a forma como o governo brasileiro mediu as tensões entre os interesses do capital e a situação dos pobres e favelados no processo de urbanização das cidades apontados por Kovarick e Oliveira, pode-se afirmar que não há um espaço de interesses homogêneo, não há também uma forma de ordenação e dominação hegemônica do espaço da cidade. Esta afirmação corrobora em muito, quando em uma perspectiva histórica percebe-se a diversificação quanto às intencionalidades concretas dos

planos urbanos na cidade do Rio de Janeiro. Em determinados momentos, as políticas eram conduzidas para uma proposta de erradicação e remoção das favelas, em outros, eram propostas melhorias pontuais e controle político. Mas tudo se dará em um processo de lutas sociais constantes e conseqüentemente, com uma tensão entre o alargamento dos direitos à cidade, visando à ampliação dos direitos sociais, civis e políticos, e um movimento de concentração dos espaços de poder e de reprodução do capital, via endurecimento da ordem estatal e diminuição da participação da sociedade; ou seja, as contradições urbanas através da espoliação urbana e da exploração da força de trabalho resultaram em nossa sociedade em um produto histórico, que ao sedimentar-se trouxe para as novas gerações um conjunto de sentimentos coletivos, que subjetivamente produziram uma sensação de ausência de direitos, a falta de algo importante para o social, de exclusão de direitos coletivos, de perspectivas de um futuro melhor, como demonstra o relato de uma antiga líder comunitária da favela do Morro do Pau da Bandeira:

Sabe, tudo tá mudado e não vejo melhoras para a nossa comunidade. Se pensar bem, na favela sempre teve problemas, sempre teve faltando algo, apesar de nos dias de hoje ter mais o Estado preocupado com a gente. Teve obras importantes, mas antigamente a gente tinha dificuldade mas não tinha medo de morrer. A gente tinha problemas com as nossas casas, não tinha luz, a água faltava, mas tinha amizade. A gente se encontrava na rua, tinha festas e todos participavam. A reunião da Associação era movimentada e quando tínhamos uma obra grande para fazer, como a construção da caixa d'água, todo mundo participava. Agora, parece até que temos muito menos, por mais que tudo tenha melhorado na aparência, você está entendendo? Tem televisão, tem geladeira, muitas casas aqui já são de concreto armado, mas as pessoas não se sentem gente. Vivem com medo e parecem acostumadas a aceitar que isso vai ser pra sempre agora. Sei que o mundo todo tá mudando, mas agora tudo é mais rápido e o que conquistamos está tudo indo embora. Carteira assinada é luxo. Tinha um posto de saúde perto, agora não tem mais. As escolas as crianças gostavam, agora não querem nem chegar perto. Até os professores faziam visitas nas casas dos alunos, agora nem querem trabalhar na comunidade. Meus filhos já não moram mais aqui, eu que resisto e fico, mas sei que um dia vou ter que ir embora. Mas também, não sei se em outro lugar as coisas são diferentes. O velho é velho em qualquer lugar, pode ser aqui ou na cidade. O pobre é pobre em qualquer lugar.<sup>31</sup>

Posto isso, percebe-se que a sensação de pertencer à cidade, de sentir-se possuidor de direitos, se sentir um cidadão, ainda é algo que a população pobre e moradora de favelas busca realizar. Evidentemente, no decorrer do processo histórico de urbanização da cidade e da afirmação desse contingente populacional como membros da sociedade obtive-se mudanças, no que concerne ao estabelecimento de um padrão mínimo de cidadania. Direitos

---

<sup>31</sup> Entrevista realizada em agosto de 2003, na favela do Complexo do Morro dos Macacos com uma antiga liderança comunitária.

foram adquiridos e a presença da população moradora de favelas no espaço urbano já se consolidou<sup>32</sup>. Parte dessa consolidação se deu por lutas e ações políticas das lideranças locais. Mas a consolidação no espaço urbano e a conquista de alguns direitos à cidade se deu através de um conjunto de mudanças no plano produtivo, político e social. Sendo assim, ao se tratar de direito à cidade, este também se amplia na medida em que determinados contingentes populacionais passam a integrar diretamente a reprodução do capital, a partir da industrialização. É com o advento da industrialização que a cidade passa a incorporar um número maior de habitantes, provenientes da economia agrária, do campo e das regiões mais periféricas. Novas relações de produção e conseqüentemente de trabalho são inseridas na sociedade e as disputas por espaços habitacionais são introduzidas à problemática urbana, arregimentando um conjunto ainda maior de reivindicações do contingente trabalhador. Melhores condições de vida com melhores moradias, acesso às áreas de lazer, à saúde, segurança, educação etc. passaram a se incorporar à agenda de lutas dos trabalhadores. Entretanto, o atendimento a esse conjunto de reivindicações pressupunha uma redistribuição do excedente social, ou seja, a redistribuição do capital. Dito isto, o acesso à cidade necessariamente exige melhorias nas condições de vida dos cidadãos, conseqüentemente, impõe uma redistribuição do capital social excedente.

Como a redistribuição do excedente da produção social é contraditória à forma capitalista de produção, coube ao governo a tarefa de mediar e ordenar o acesso à cidade, através de planos urbanísticos e reformas urbanas. Porém, a composição administrativa, técnica, e econômica desse governo e os interesses políticos subjacentes aos agentes estatais não estão inumes às relações de classes existente na sociedade.

O direito à cidade da população moradora de favelas se dá em uma relação de luta de classes, em uma relação de busca de direitos na redistribuição do capital excedente, além dos direitos do reconhecimento do *status* de cidadãos. Ou seja, uma luta que historicamente intercambiou duas propostas políticas, redistribuição e reconhecimento. A política por redistribuição ou acesso aos fundos públicos, devido a sua forma mais concreta e objetiva, apareceu no espaço público como objetivo principal da luta dos moradores de favelas. E a política por reconhecimento, que abrange um campo subjetivo da luta política, veio tangenciando a luta por redistribuição dos moradores de favelas, principalmente na questão da

---

<sup>32</sup> Como demonstra Mike Davis (2006, p.34), a população que mora nas favelas correspondia em 2003 há pelo menos um terço da população urbana global. Sendo evidente a maior porcentagem nos países menos desenvolvidos ou periféricos. Enquanto nos países desenvolvidos o contingente de favelados representa 6% da população urbana, nos países menos desenvolvidos, o contingente populacional de favelados correspondem a 78% da população. No Brasil o percentual de favelados em relação a população urbana total é de 36,6%.

construção de uma identidade coletiva a partir do espaço, ou seja, uma identidade espacial. Entretanto, entende-se que as duas propostas políticas, embora possam ser analisadas separadamente, aqui serão pensadas de forma conjunta, seguindo a proposta de Nancy Fraser (1999).

Para elucidar melhor a questão do direito à cidade na problemática das favelas e seus moradores, levando em conta, além destas duas perspectivas políticas, redistribuição e reconhecimento e a representatividade do líder comunitário, o foco, de agora em diante será analisar os planos e as regulamentações ocorridos a partir da década de 1940. Optou-se por descrever esse conjunto de políticas de intervenções urbanas nos espaços das favelas acompanhado de um conjunto de narrativas de um grupo de lideranças comunitárias, partindo de suas experiências pessoais, tanto como moradores de favelas como à frente do comando de ações sociais em prol de seus representantes<sup>33</sup>. O intuito não é cotejar buscando uma verdade, mas observar a tensão da luta dos interesses de classes e o processo que constituirá o sujeito histórico, o morador de favela, e seu agente representante, a liderança de favela.

## 2.1 As intervenções públicas e as ações das lideranças de favelas

O Estado moderno substitui o bloco mecânico dos grupos sociais por uma subordinação destes à hegemonia ativa do grupo dirigente e dominante; portanto, abole algumas autonomias, que, no entanto, renascem sob outra forma, como partidos, sindicatos, associações de cultura. (GRAMSCI, 2002, p.139)

A década de 1940<sup>34</sup> foi marcada pelos programas de construção dos parques proletários, que seria uma solução às moradias insalubres que ocupavam regiões do Centro e

---

<sup>33</sup> O conjunto de entrevistas utilizadas nesse capítulo parte de três fontes: a primeira são entrevistas feitas pelo próprio pesquisador nos anos de 2002 até 2003, nas favelas do Complexo do Morro dos Macacos em Vila Isabel. A segunda são depoimentos coletados e publicados por Pandolfi e Grinszpan (2003) e outros autores que trabalharam o mesmo tema. Nesse trabalho os autores registraram os depoimentos de doze lideranças comunitárias de quatro favelas diferentes da cidade do Rio de Janeiro. A terceira fonte constitui em entrevistas realizadas pelo pesquisador nos anos de 2007 e 2008, nas favelas do Morro do Turano, Morro dos Macacos e Vila Vintém.

<sup>34</sup> A partir dos estudos do médico Victor Tavares de Moura, a pedido da então Secretaria de Saúde do Distrito Federal deu-se início a elaboração de um “senso sistemático” em 14 favelas da cidade. O estudo tinha como proposta o levantamento preciso de dados sobre os moradores das favelas, que segundo argumenta Valladares, esse conjunto de dados levantados com o censo serviu de base para as políticas públicas do prefeito Henrique Dodsworth, dando início a uma postura de intervenção diferente, ou seja, o conhecimento sobre as favelas levaria a uma melhor política de intervenção e administração. (VALLADARES, 2000, p. 20; MAIOLINO, 2008, p. 75).

Zona Sul da cidade, tendo o Código de Obras do Distrito Federal de 1937, como marco jurídico e operacional do poder público, que teve à frente o prefeito Henrique Dodsworth (1937-1945). O Código de Obras (Decreto nº 6000/37), visava dar continuidade ao processo de adensamento e verticalização das construções da cidade, iniciadas nos anos de 1920. Com o novo código, foram criados zoneamentos, mais detalhados, prioritariamente nos bairros centrais da cidade (RESENDE, 2002, p. 262). Além da proposta de novos zoneamentos o Código de 1937 traçou uma leitura sobre os aglomerados urbanos considerados irregulares, ou seja, as favelas. Estas foram consideradas como um mal social que deveria ser retirado do cenário urbano, transferindo sua população para os parques proletários.

É bom ressaltar que já a partir da década de 1920, havia um intenso debate sobre o que fazer com as favelas da cidade, consideradas como um estorvo à modernidade e símbolo da doença e do atraso. A pedido do então prefeito da cidade, Prado Júnior, o urbanista Alfred Agache, após uma série de palestras sobre urbanismo, elabora um plano para a remodelação, extensão e embelezamento da cidade. Este plano foi entregue em 1930. Nele o urbanista alerta para o perigo que representava a permanência das favelas na cidade, mas que não significava um problema de difícil resolução, cabia apenas a sua destruição. No entanto, devido a Revolução de 1930, e a formação de um outro governo, o Plano Agache não foi posto em prática; entretanto, suas propostas urbanísticas e as soluções sugeridas sobre o problema favela seriam incorporadas em ações de políticas públicas posteriores<sup>35</sup>.

As favelas foram consideradas como um mal social e deveriam ser retiradas do cenário urbano, transferindo sua população para os parques proletários. O perfil traçado sobre a favela obedecia à lógica sanitarista, que buscava além da erradicação das moradias consideradas insalubres, um controle maior sobre sua população e seus modos de vida (BURGOS, 1998). Burgos (1998, p. 27-28), com base no trabalho de Victor Vicent Valla., afirma que o primeiro plano oficial a reconhecer a existência do problema favela, além do levantamento de dados, reunidos em um censo sistemático em 14 favelas, apresentava informações relativas aos moradores de favela, e sugere também outras medidas, como:

[...] a) controle da entrada, no Rio de Janeiro, de indivíduos de baixa condição social; b) o retorno de indivíduos de tal condição para os seus estados de origem; c) a fiscalização severa das leis que proíbem a construção e reforma de casebres; d) a fiscalização dos indivíduos acolhidos pelas instituições de amparo; e e) a promoção

---

<sup>35</sup> Para esse assunto ver: Valladares (2000); Resende (2002); e Burgos (1998).

de forte campanha de reeducação social entre os moradores das favelas, de modo a corrigir hábitos pessoais e incentivar a escolha de melhor moradia. (1998, p. 26-28).

Especificamente em seu artigo 349 do referido Código de Obras, ficava proibida cobrança de aluguéis, como toda a construção ou reforma de barracos, devendo os mesmos ser destruídos e substituídos por ‘núcleos de moradias mínimas’ e postos à venda para a população pobre. (SOARES GONÇALVES, 2007; pp.3-4).

Segundo Z<sup>36</sup>, morador antigo da Favela do Parque de Vila Isabel, no Complexo do Morro dos Macacos e uma das primeiras lideranças locais nas primeiras décadas de ocupação da favela, por volta dos anos 1940, o sentimento era de insegurança quanto à permanência da moradia, mas que no decorrer do tempo as invasões foram aumentando e o espaço garantido.

Naquele tempo era assim, hoje podia ter barraco, amanhã a gente podia já ter perdido tudo. A gente fazia a casa de qualquer jeito, já de olho em outro lugar para construir a próxima no caso do Estado viesse tirar. Foi assim até não dar mais, pois isto cresceu e as invasões foram sendo diferentes<sup>37</sup>. [...] A polícia vinha de manhã bem cedo e dava um tempo pra gente tirar as coisas do barraco e mandava todo mundo embora. Às vezes tinha caminhão que levava as famílias para os abrigos, mas às vezes não tinha nada e o pessoal se arranjava nas casas dos parentes. No outro dia já começava a construir de novo. Não tinha pra onde ir, tinha que ficar e tentar a sorte. Muitos começaram a se ajudar, se derrubavam a moradia de fulano, no outro dia muitos se juntava para ajudar a construir novamente o barraco e assim foi.

Outro depoimento sobre este período é de Hélio de Oliveira, (In: PANDOLFI E GRZYNSZPAN, 2003) liderança comunitária no Morro da Formiga, que ao relatar sobre seus pais e os primeiros moradores a ocuparem a favela na década de 1940 comenta sobre as dificuldades das primeiras ocupações devido às ações de policiais que impediam a construção de moradias nas encostas dos morros da cidade, como determinava o Código de Obras:

Naquela época, para construir um barraco era difícil; era preciso construir à noite e se mudar logo, sob pena de os policiais derrubarem. A estratégia era essa: derrubar árvores – a mata das encostas era bem fechada – e pegar madeira para construir o barraco, mudando-se me seguida. Foi assim que a comunidade do morro da Formiga foi crescendo. (idem, pg.254).

Inúmeros são os relatos sobre a repressão e as estratégias encontradas pelos moradores de favelas para responder às intervenções do poder público em suas localidades, mas cabe aqui destacar que mesmo sendo um dos períodos em que o controle urbano se tornava mais acentuado (1930 -1950), foi a partir da década de 1940 que houve a maior proliferação de

---

<sup>36</sup> Alguns entrevistados só concederam entrevistas mediante a não divulgação de suas identidades. Entrevista realizada em dezembro de 2002.

<sup>37</sup> A invasões que sr Z se refere neste ponto são as invasões de outras facções do tráfico de drogas, rivais da facção presente na favela.

favelas no Rio de Janeiro. Segundo Abreu (2006: 94-98)<sup>38</sup> o controle do poder público não foi suficiente para erradicar ou mesmo diminuir o crescimento espacial e populacional das favelas do Rio. As razões da pouca eficácia na contenção das favelas da cidade, segundo o autor, se deram pelo forte fluxo migratório, conseqüentemente em virtude do aumento da indústria e da acelerada urbanização da cidade:

É importante notar que as favelas proliferaram numa época em que os controles urbanísticos formais cada vez mais se acentuavam, sendo, entretanto, pouco afetadas por eles. Isto se explica, de um lado, pelo forte fluxo migratório que então se verificava, o que em si, já comprometia a concretização de qualquer ação coercitiva por parte do poder público. Por outro lado, essa mão-de-obra barata era necessária para que a indústria, o comércio e a burguesia em geral acumulassem capital (ABREU, 2006, p.95).

Carlos Lessa (2000), ao abordar a problemática da pobreza na cidade do Rio de Janeiro apresenta uma questão que em parte se aproxima de Abreu (2006), no que concerne ao processo de urbanização acelerada da cidade após os anos de 1930, mas se distancia no que diz respeito a uma industrialização abrangente. Para Lessa (idem), o Rio de Janeiro, em um caminho diferente de São Paulo, teve sua urbanização em descompasso com a industrialização. Não que não houvesse indústrias no Rio de Janeiro e que a cidade não ingressasse no projeto de modernização incentivada pelo estado varguista. Ao contrário, houve industrialização na cidade, mas esta não foi abrangente e responsável direta pelo aumento populacional da cidade. O que incentivara o aumento da população, principalmente a população pobre e moradora de favelas da cidade teria sido a facilidade de obtenção de serviços e bens de consumo, escassos em regiões periféricas e rurais do país.

[...] A urbanização do Rio, intensa e assimilando as inovações da modernidade, não foi acompanhada por uma intensa industrialização. É isso que diferencia a favela do Rio da clássica população miserável de qualquer grande cidade asiática. A Revolução Industrial, ao internalizar-se no Rio de Janeiro, permitiu aumentar a escala de abastecimento pela redução dos fretes dos alimentos, possibilitou a oferta de energia barata e colocou mais água à disposição de cada habitante. Isso estimulou o deslocamento de novos moradores para o Rio. A cidade fornecia o melhor padrão de vida e acesso a alguns serviços e abria perspectivas, ainda que reduzidas, de mobilidade vertical. O Rio, foi moderno por estas dimensões; por outras, permaneceu com estruturas produtivas em sua maioria pré-industriais. (idem, p. 305).

O caráter populista da época, e principalmente após 1945, com a volta da democracia também veio a contribuir para esse aumento significativo das favelas na cidade do Rio de

---

<sup>38</sup> Abreu (idem, p.95) destaca que o Governo até tentou um controle mais eficaz, através de políticas de remoção, transferindo os moradores para Parques Proletariados construídos pelo Governo nos bairros da Gávea e no Caju.

Janeiro. Segundo Abreu (idem, *ibidem*), mesmo sendo o problema das favelas inserido no discurso oficial e formal, que se referia a elas como “chagas” da cidade, a elite política procurou nas favelas a “infinitude de votos” por meio de uma política que ficou conhecida como a “política da bica d’água”<sup>39</sup>, ou seja, benefícios em infraestrutura oferecidos em troca de votos para o legislativo e para o executivo. Engendrou-se uma relação política de caráter clientelista. Essa relação implicaria, primeiramente, uma demanda da população das favelas por serviços públicos e coletivos escassos, e por outro lado, os políticos ofertantes de tais políticas e serviços públicos angariando votos para si. O estado de necessidades materiais e a clara desigualdade de classes que distinguiram os trabalhadores favelados dos outros segmentos da sociedade do Rio de Janeiro contribuía para a situação de dependência dos agentes públicos.

Tanto Dona A, (antiga moradora do Morro do Parque de Vila Isabel, no Complexo do Macaco, esposa de um dos primeiros presidentes da associação de moradores e hoje, uma liderança comunitária) como seu Y, liderança comunitária da Favela da Matinha, no Complexo do Turano, quando se lembram de estórias na comunidade e de suas primeiras ocupações, frisam que a presença de políticos na favela oferecendo serviços em troca de votos eram corriqueiros e que muitas vezes se realizavam grandes festas.

Aqui era no início confuso e complicado de entender. Lógico que pensando hoje, né? Tinha toda uma preocupação com as remoções e entrada da polícia na favela, destruindo os barracos e proibindo as famílias de entrarem na comunidade. Mas tinha as eleições e os políticos faziam festas nas ruas da favela, prometendo água e luz. Tinha também os que diziam que iam trazer um posto de saúde e até escolas. Mas sempre era uma puxada de água que ia até um pedaço da rua. Só uma parte dos moradores ganhava com aquilo. Ou, e isso vou um pouco mais pra frente, um ponto de luz, que daí a gente fazia o gato, esticando a luz para outras casas da favela. Havia também os gatos de água. Então, sempre nas eleições se esperava melhorar um pouco o lugar<sup>40</sup>.

O pessoal da antiga diz que toda eleição a comunidade ganhava alguma coisa. Às vezes uma bica d’água, ou um ponto de luz para distribuir pra um montão de gente. Tinha vez que conseguiam até emprego, mas isso era difícil. Minha mãe conseguiu um emprego de merendeira escolar em uma escola do Engenho Novo, acho que era, não lembro do nome, já faz tempo que minha mãe morreu, mas ela contava que foi um deputado da época que conseguiu emprego para umas dez pessoas da favela. O que depois eu fiquei pensando é que nunca se ofereciam escolas e hospitais. Mas também, o pessoal daqui não pedia isso. Não sei porque eles não pediam, acho que

---

<sup>39</sup> Forma de beneficiamento oferecidos aos moradores de favelas em troca de votos em vésperas de eleições. Os políticos instalavam ou prometiam estalares, as chamadas bicas d’águas correntes nas favelas conquanto fossem eleitos. Esse clientelismo caracterizou por muito tempo a forma de relação do poder público, tanto do executivo como do legislativo com os moradores de favelas.

<sup>40</sup> Entrevista realizada em 2003, com Dona A. Esta mesma entrevistada e sua entrevista fizeram parte do conjunto de entrevistas realizadas na dissertação de mestrado, defendido na UNIRIO, em 2004.

tinham medo de serem removidos. Volta e meia os próprios políticos diziam que a favela poderia ser retirada e tudo mundo levado para a baixada<sup>41</sup>.

Janice E. Perlman (1981), em seu “*Mito da Marginalidade*” teve como propósito inicial o estudo dos impactos das transformações urbanas e as experiências decorrentes da urbanização na vida de migrantes e favelados na cidade do Rio de Janeiro. No entanto, no decorrer de sua pesquisa, a autora se deparou com uma outra questão, qual seja: a generalização, na estrutura social, de um conjunto de estereótipos direcionados às classes pobres e moradoras de favelas, o qual a autora denomina de mito da marginalidade. Para Perlman, estes estereótipos são tão entranhados na estrutura cultural da cidade que “constituem uma ideologia – de fato, um instrumento político – para justificar as políticas das classes dominantes” (1981 p.17). A pesquisa foi realizada em três tipos diferentes de favelas na cidade do Rio de Janeiro nos anos de 1968 e 1969<sup>42</sup>. Além da problemática do mito da marginalidade, a autora também em seu trabalho buscou analisar outras questões confluentes ao tema central, e uma delas, a qual se faz pertinente à tese, foi a averiguação da existência do potencial revolucionário nos favelados das respectivas favelas estudadas.

A autora em questão, em seu livro, faz um levantamento sistemático de um conjunto de estereótipos atribuídos à classe favelada, que segundo um processo de sociabilidade funcionaria como uma ideologia justificadora das ações políticas contra esse contingente social. Partindo desse conjunto, que incluem elementos do social, da cultura, da economia e da política, Perlman institui um tipo ideal de marginal e procura testá-lo *in loco*, com o objetivo de apreender a distância real do tipo ideal de marginal atribuído socialmente pela sociedade carioca dos moradores de favelas e sua verdadeira efetividade no cotidiano das favelas estudadas. Não cabe no espaço desta tese apresentar e discutir todo o conjunto de proposições levantadas pela autora, mesmo julgando-os de extrema relevância teórica, mas dar ênfase ao que se julga pertinente aos objetivos do trabalho em questão, qual seja, a discussão sobre a organização política e as relações entre lideranças locais, o poder governamental e os moradores de favelas.

Perlman (1981), no capítulo intitulado de “Marginalidade Política: Participação e Radicalismo” (idem, pp. 201-232), procurou testar o tipo ideal de marginalidade política na população das favelas que estudou, com o objetivo de identificar as seguintes preposições: se

---

<sup>41</sup> Entrevista realizada na comunidade da Matinha no Complexo do Turano em maio 2007.

<sup>42</sup> As favelas pesquisadas obedeceram aos seguintes requisitos metodológicos: uma favela nos morros da Zona Sul da cidade, a da Catacumba; uma favela da Zona Norte, sendo a favela de Nova Brasília o objeto da pesquisa; e no subúrbio da Baixada Fluminense, com a favela Vila Operária.

na cotidianidade da favela os seus moradores estariam integrados à vida política, tanto no nível nacional como municipal. Segundo o levantamento feito pela autora, os moradores de favelas não teriam uma organização política interna, pois não se interessariam pela política, mostrando-se assim uma certa alienação dos eventos políticos externos. A autora buscava também observar se tais proposições contribuiriam para uma radicalidade revolucionária dos deste grupo (ibid. p.03).

Ao investigar os grupos religiosos, as associações de moradores, as escolas de samba e os clubes recreativos dentro das favelas, Perlman, conclui que tanto em suas organizações internas e suas relações com os moradores, nos contatos com as instituições externas de caráter privado e com o poder público, os grupos constituídos dentro das favelas mostraram um sistema político organizativo interno e formas variadas de participação na vida pública da cidade. Também destacou que os grupos como as escolas de samba e as associações de moradores buscam sempre formas políticas de mediações junto às instituições privadas e o poder público, com objetivos de angariar recursos e serviços para a coletividade local. Ainda segundo a autora, os líderes locais das associações de moradores atuam como mediadores entre as demandas dos moradores e os grupos externos, tanto privados como públicos, mantendo-os sempre a par dos trâmites burocráticos de interesses dos favelados.

Essas associações mantêm ampla variedade de contatos com instituições públicas e privadas – bem como “patrocinadores” avulsos – a fim de garantir apoio financeiro individual, licenças, autorizações e documentos. Os líderes locais que servem de intermediários entre seus membros e os contatos externos constituem uma perene fonte de informação sobre aspectos da burocracia urbana de mais importância para as vidas dos favelados (ibid., 202).

Frente a esses argumentos, Perlman critica o tipo ideal que reúne um grupo de estereótipos e que aponta para o favelado como um grupo alheio às questões políticas da cidade e do país, assim como um grupo com pouca ou nenhuma organização política. Sua pesquisa demonstrou dados opostos a tais proposições, principalmente no que se refere aos moradores de favelas como sendo apolíticos. A pesquisa mostrou que os seus líderes locais possuem percepções astutas sobre os trâmites do jogo da política pública e seu sistema burocrático, sabendo assim articular demandas locais e interesses públicos e políticos. A tese da autora em que a marginalidade atribuída à população residente nas favelas constituiu socialmente um instrumento ideológico que legitimava as políticas públicas elitistas de controle desses habitantes da cidade do Rio de Janeiro.

O conceito de marginalidade política não faz justiça às nuances da percepção política da favela. O montante de informações do favelado sobre política internacional pode não ser grande, nem se prefere o debate político a outros tipos de conversa. Os favelados, porém, têm como líderes pessoas que têm uma percepção mais aguda da política e suas ramificações, e que possuem uma atenção astutamente seletiva que se concentra nos interesses locais onde sua atuação política seja mais capaz de produzir resultados. (ibid, p.209).

Entretanto, quando Perlman parte para a análise da potencialidade revolucionária ou de um radicalismo político por parte dos favelados, a autora apresenta um alto grau de conservadorismo político e conformismo social, chegando mesmo a afirmar que os moradores de favelas desceram o morro para apoiar o golpe de 1964, feito por segmentos da direita brasileira, principalmente os militares. No entanto, a autora não descreve as fontes da época que documentaram a participação de grupos ou líderes de favelas em eventos como passeatas e comícios pós-golpe ou contra o governo João Goulart<sup>43</sup>. Curiosamente esta colocação de Perlman parece surgir de um senso comum.

[...] Em 1º de abril a revolução chegou – da direita, e não da esquerda – sob a forma de um golpe militar. Os favelados desceram dos morros, realmente, mas para apoiar o restabelecimento da ordem e para sancionar o lema “Deus, Família e Propriedade” (ibid, p.214).

A autora vai prosseguir sua análise política sobre os trabalhadores e moradores de favelas e suas lideranças buscando mostrar que os mesmos não possuem um potencial revolucionário e são avessos às mudanças, o que os caracterizaria como conservadores<sup>44</sup>. Mesmo depois de ter identificado um alto grau de organização política entre os moradores de favelas, mostrando a forma organizativa de diversos grupos e suas estruturas internas, chamando a atenção para o grande conhecimento político das lideranças locais, mostrando o quanto o estereótipo da alienação política se distanciava da realidade efetiva do cotidiano da favela, a autora conclui que esta parcela da população da cidade do Rio de Janeiro se constitui em um tipo de coletivo social altamente utilitarista e instrumentalizado politicamente. Para a autora, as populações residentes das favelas pesquisadas, reconhecem, em sua maioria, os

<sup>43</sup> Cabe ressaltar que a pesquisa de campo propriamente dita de Janice E. Perlman em favelas da cidade do Rio de Janeiro teve início nos anos de 1968 e terminou em 1969, posteriormente ao golpe de 1964.

<sup>44</sup> A dissertação de mestrado de Eladir Fátima Nascimento dos Santos, defendida no Programa de Pós-graduação em Memória Social da UNIRIO, em janeiro de 2009 traz um conjunto de entrevistas com lideranças da Fafeg e da Faferj acerca da repressão política e policial de todo o período militar. O trabalho de Santos demonstra que ao contrário da tese de Perlman (1981), no qual afirmara a falta de uma conscientização política frente ao estado autoritário, vários integrantes da Federação tinham a consciência política do momento que passava o país, como também se mostraram resistentes aos ideais democráticos. Mesmo com a constante ameaça da polícia política e do controle estatal, as reuniões eram realizadas nas favelas como forma de driblar a vigilância, tendo como destaque o Morro do São Carlos. (2009, pp 120-124).

seus interesses e agem de forma pragmática quando se relacionam com os setores externos à favela.

Generalizando, dadas as limitações deste tipo de inquérito e análise, concluiria que os favelados mostraram poucos sinais de revolta, radicalismo de esquerda ou propensão para a desordem social. Não pareceram também particularmente vulneráveis aos apelos da “retórica radical”. Os moradores das favelas desconfiavam muito de esquerdistas que vinham distribuir panfletos. (“Esses estranhos todos têm parentes que são advogados ou conhecem gente entre os militares, assim eles podem correr riscos, mas nós não temos proteção alguma.”) Isso demonstrava não apatia-ignorância, nem radicalismo-subversão, mas uma compreensão aguda da realidade existente. O próprio reconhecimento de sua vulnerabilidade era em si mesmo um sinal de astúcia política e do pragmatismo dos favelados. Além disso, a simples luta pela sobrevivência deu-lhes experiências de ação coletiva, e às vezes também um reforço positivo. Os favelados dão atenção coletiva e apoio àquelas questões e àqueles indivíduos que lhes possam trazer algum resultado concreto e certo grau de segurança. Em diferentes circunstâncias, estou segura de que os favelados seriam perfeitamente capazes de perceber o que seria melhor de seu interesse, e de agir no sentido mais conveniente. (ibid, p.228).

Perlman também coloca que as lideranças coletivas representam um “grupo de elevada posição” frente aos outros membros da coletividade, e alguns buscam prestígios e poder, pois como a autora reforça, mesmo tendo oportunidades de morar em outros lugares, fora da favela, em decorrência de suas posições econômicas, algumas lideranças atuam em nome dos favelados, defendendo seus interesses, mas buscam subir suas posições frente à coletividade e suas riquezas.

Aos se tornarem ativos nas próprias comunidades, e ao lidarem cada vez mais com as instituições exteriores na barganha por vantagens, muitos terão criado interesses cada vez maiores na manutenção do *status quo*. Se as favelas fossem legalizadas, e lhes fosse concedido todo o rol dos serviços urbanos, por exemplo, os líderes ver-se-iam privados das barganhas políticas que atualmente são tão lucrativas e proveitosas para eles. (ibid, p. 225).

É imprescindível ressaltar que o trabalho da autora em questão é um marco das ciências sociais, que tem como objeto de pesquisa o urbano e em destaque os favelados urbanos. Essa pesquisa, contudo, parte de perspectivas históricas e teóricas distintas ao analisar o morador de favela e suas lideranças, principalmente sobre estas últimas. Além disso, é importante ressaltar que o trabalho de Perlman traz um conjunto de informações significativas para as questões discutidas na tese, principalmente em seu último capítulo “Marginalidade e Pobreza Urbana”.

A autora em discussão apresenta uma forte influência das análises interpretativas oriundas da teoria da movimentação de recursos MR. Ao cotejar a análise feita por Perlman sobre os comportamentos e as ações políticas dos favelados do Rio de Janeiro, no período por

ela pesquisado, e as formas interpretativas da teoria da movimentação de recursos, nota-se uma proximidade teórica. A pesquisa de Perlman, que resultou em seu livro, passa-se durante os últimos anos da década de 1960 e durante toda a década de 1970, período em que a autora afirma ter se envolvido com a pesquisa sobre as favelas no Brasil (ibid, pp. 21-22). É neste período em que um novo paradigma sobre os movimentos sociais surge com força nos Estados Unidos da América, a Teoria da Movimentação de Recursos. Este novo paradigma, ou esta nova teoria sobre os movimentos sociais passou a conduzir grande parte das pesquisas norte americanas a partir da década de 1960. Segundo Maria da Gloria Gohn (2007), esta nova “corrente interpretativa” surge em um movimento de rejeição aos trabalhos que tinham como norte interpretativo as teorias clássicas<sup>45</sup> (ibid, pp.49-51), tendo como variável mais importante na análise dos movimentos sociais a mobilização de recursos, podendo ser recursos humanos, financeiros e de infraestrutura. Partindo dessa interpretação, os movimentos sociais ou coletivos surgem a partir da variação de recursos disponíveis, através de um horizonte de oportunidades políticas, que disponibilizam tais recursos (idem, ibid). Pela ótica da Mobilização de Recursos, indivíduos pertencentes aos movimentos sociais são interpretados como agentes consumidores de recursos, otimizando suas ações em um jogo político cujo objetivo são as melhores e disponíveis fontes de recursos.

Na MR (movimentação de recursos) os movimentos não são vistos de forma distinta dos partidos, lobbies e grupos de interesses, como no paradigma clássico. Ao contrário, eles jogam e disputam seu público consumidor, de adeptos ou financiadores, num mesmo campo. Eles também competem entre si pelas mesmas fontes de recursos e oportunidades. [...] A rebelião é somente outra política, com outro significado. Ou seja, o protesto político passou a ser visto como um recurso como qualquer outro, que pode ser trocado num mercado de bens políticos (idem, p.51).

Quando Perlman discute o tipo ideal da marginalização política dos moradores de favelas, a mesma afirma que estes grupos são conservadores, pragmáticos, com parte de suas

---

<sup>45</sup> Segundo Gohn (2007), as teorias clássicas sobre os movimentos sociais ou coletivos, podem dividir-se em cinco interpretações teóricas. A primeira seria a proveniente da Escola de Chicago conjuntamente com teóricos do interacionismo simbólico do início do século, tendo a frente Herbert Blumer; o segundo movimento ou como sugere a autora, a segunda corrente interpretativa vigorou a partir das décadas de 1940/50, enfocando as teorias sobre a sociedade de massas. Seus representantes seriam Eric Fromm, Hoffer e K. Kornhauser. A terceira corrente que compõe as teorias clássicas é a que predominou dos anos de 1950 em diante. Essa corrente apontava para a importância da variável política nos trabalhos sobre movimentos coletivos. A quarta corrente, segundo Gohn, foi uma combinação das teorias da Escola de Chicago com a teoria da ação social de Robert Park, com forte ênfase no psicossocial das ações coletivas, minimizando as influências das estruturas políticas. Finalmente, a quinta e última corrente clássica interpretativa dos movimentos sociais foi a organizacional-institucional, tendo como destaque os trabalhos de Gusfield e Selznick; como salienta Gohn, esta última corrente não fomentou em sua época nenhuma teoria específica sobre movimento social, sendo retomada nos anos 1990. (idem, pp.23-48).

lideranças agindo baseada em interesses individuais de *status*, poder e riqueza. Neste ponto, a autora permite uma proximidade às interpretações da teoria MR, deixando imprimir um certo consenso ao universo das favelas cariocas.

Busca-se nessa tese uma abordagem mais ampla sobre classes sociais e luta política dos grupos subalternos. As lutas políticas das classes subalternas, que no processo histórico se apresentam como lutas por redistribuição e lutas por reconhecimento, na essência são lutas por justiça. As formas que tais lutas políticas se manifestam variam segundo o momento histórico nas quais elas são travadas. Mas o que torna as ações dos moradores de favelas ações políticas, assim como estes últimos em atores políticos é a crescente publicização e utilização do espaço público para a divulgação e exigências de suas inúmeras demandas. Publicizar os interesses de um grupo subalternizado em uma sociedade é tornar políticos seus interesses coletivos. E ao torná-los públicos tais interesses passam a ser também objeto de discussão política da cidade, do governo e da sociedade em geral. Se tratando de uma luta por justiça, a luta dos favelados e de seus representantes se estrutura em um movimento histórico, ultrapassando questões individuais de um líder específico, ou uma favela específica. Trata-se de um movimento orgânico, como define Gramsci; orgânico por se colocar com relativa permanência, se diferenciando dos movimentos de conjuntura. Estes por sua vez, possuem um alcance histórico extremamente limitado, mas nem por isto sem importância. É no processo dialético desses dois princípios metodológicos que se busca entender o movimento em sua totalidade.

[...] no estudo de uma estrutura, devem-se distinguir os movimentos orgânicos (relativamente permanentes) dos movimentos que podem ser chamados de conjuntura (e que se apresentam como ocasionais, imediatos, quase acidentais). Também os fenômenos de conjuntura dependem, certamente, de movimentos orgânicos, mas seu significado não tem um amplo alcance histórico: eles dão lugar a uma crítica miúda, do dia a dia, que envolve os pequenos grupos dirigentes e a personalidades imediatamente responsáveis pelo poder. Os fenômenos orgânicos dão lugar à crítica histórico-social, que envolve os grandes agrupamentos, para além das pessoas imediatamente responsáveis e do pessoal dirigente. [...] O erro em que se incorre frequentemente nas análises histórico-políticas consiste em não saber encontrar a justa relação entre o que é orgânico e o que ocasional: chega-se assim ou a expor como imediatamente atuantes causas que ao contrário, atuam mediamente, ou a afirmar que as causas imediatas são únicas causas eficientes. (GRAMSCI, 2007, pp.36-37).

A tese distancia-se dos argumentos de Perlman, pois tais argumentos, ou visão interpretativa, não levaram em consideração fatos relevantes da luta política da população moradora de favelas ao longo de sua história, como movimentos orgânicos que buscaram publicizar na cena pública e política da cidade suas insatisfações, suas demandas e seus interesses coletivos. Assim foi o caso da fundação da União dos Trabalhadores Favelados (UTF), em 1954, fundada inicialmente pela associação dos moradores do Morro do Borel.

Nos anos de 1954 e 1955 outras favelas foram incluídas (LIMA, 1989)<sup>46</sup>. A fundação da UTF no Morro do Borel teve a importante participação de Magarinos Torres Filho, filiado ao Partido Comunista, além de Magarinos outros membros do PCB e do PTB, vieram a fazer parte da UTF (BRUM, 2006, p. 59).

Em 1959 foi criada a Coligação os Trabalhadores das Favelas do Rio de Janeiro (CTFRJ), que tinha como reivindicações, além da luta pela terra e ações contra as remoções, a busca de garantias aos trabalhadores favelados, manutenção de suas instituições recreativas, obras de infraestrutura urbana para as favelas. A Coligação também apoiava propostas políticas mais amplas, como a reforma agrária no país, (ibidem, pp. 111-113), proposta política de cunho esquerdista e fortemente combatida pelas elites conservadoras. Além disso, várias lideranças de moradores de favelas e membros da FAFEG, foram presos nos anos subsequentes ao golpe militar de 1964, mostrando que nem todas as favelas da cidade e suas lideranças corroboravam com o *status quo* ou se afirmavam como conservadores, apoiando as políticas governamentais. Muitos permaneceram firmes nos propósitos estabelecidos inicialmente pela UTF e posteriormente na CTFRJ, principalmente no que diz respeito ao combate contra as remoções de favelas. (LIMA, 1998; SANTOS, 2008).

Na década de 1960, a gestão de Carlos Lacerda foi significativa. Neste período as instituições do governo começaram a interferir objetivamente nas organizações dos moradores de favelas. Para melhor analisar este período, procura-se fugir de uma interpretação fenomenológica, ou utilizar as interpretações com base na teoria da movimentação de recursos; busca-se partir das contribuições de Gramsci (2002), em seu conceito de “Revolução Passiva” e de “Transformismo”, principalmente no que tange ao conceito de transformismo molecular. Esta pesquisa segue o caminho metodológico proposto por Gramsci para o estudo das classes subalternas, contextualizando historicamente as práticas políticas dos moradores de favelas, levando em conta ações e organizações realizadas por favelados e suas lideranças, como também entendendo a força ideológica das ações do governo quando o mesmo procura, através de uma combinação de força policial e intervenções sociais e políticas no cotidiano da favela e nas suas organizações, instituir a prática do clientelismo, cooptando e integrando membros das favelas e lideranças comunitárias às estruturas governamentais, aqui tratado como transformismo molecular das classes ou grupos subalternos.

---

<sup>46</sup> Segundo a pesquisa feita por Lima em sua dissertação de mestrado, as favelas que passaram a participar como membros ativos da União de Trabalhadores Favelados (UTF), além do Morro do Borel, foram: Morro do Jacarezinho; Favela do Esqueleto; Morro Santo Antônio; Morro de Santa Marta; Morro da Formiga; Morro da Liberdade; Morro do Alemão; Morro da Providência; Morro da Mangueira; Morro do Salgueiro; Rocinha e Matta Machado.

Um ponto importante sobre o clientelismo é que, segundo Souza (2000, p. 165-166), o clientelismo não é restrito à população que mora nas favelas, estando presente nas relações políticas de outras classes sociais, como a troca de favores entre políticos e instituições privadas e outras. Porém, é no contexto das favelas e no universo social do seu morador que as condições materiais e simbólicas se tornam favoráveis ao clientelismo, frente a uma realidade pobre e desigual, cujo grau de exploração, pela ausência de direitos e de serviços coletivos reforçam a condição de dependência. O autor acrescenta ainda que estudos mais recentes, principalmente a partir dos anos de 1980, mostraram não haver uma homogeneidade quanto às práticas clientelistas nas favelas. Há favelas que aceitam o clientelismo de forma pragmática, como fidelidade àqueles políticos que trazem benefícios para a localidade; entretanto, outras buscaram através da associação de moradores melhorias sem intermediação externa de políticos em troca de votos.

Como já apontado por Vianna (2001) e Oliveira (2003) o populismo seria a tônica do Governo Brasileiro, combinando personalismo e clientelismo. O primeiro indicaria a presença forte do Estado nas relações econômicas e sociais, fazendo do Estado o ente mais ativo na construção da nação e na estrutura produtiva. O segundo imprimiria uma prática arcaica, de troca de favores no campo da política visando interesses individuais ou de grupos específicos da sociedade em detrimento de interesses nacionais. Esta combinação, este tipo de política, também fortaleceria no campo mais restrito das relações entre políticos locais e moradores de favela um personalismo político. Este, ao individualizar as ações públicas, produziria uma descaracterização da importância do partido político como ator de reivindicações e representatividade coletiva<sup>47</sup>.

O governo Vargas procurou, principalmente a partir do Estado Novo, a desqualificação dos direitos políticos e a importância da representatividade coletiva em favor de um conjunto de direitos sociais, tendo como destaque o direito do trabalho. Neste sentido, constrói-se um discurso voltado para os trabalhadores e as camadas mais pobres da população, objetivando uma integração social, no qual o custo seria a diminuição dos direitos políticos e conseqüentemente dos direitos civis.

---

<sup>47</sup> Assim como no conjunto de entrevistas feitas com lideranças da Favela do Morro dos Macacos e do Turano pelo pesquisador e pelos relatos publicados por Pandolfi e Grynszpan (2003) poucos são as lideranças filiadas a partidos políticos e quando filiadas, a militância partidária era sempre secundária. O destaque maior será a partir dos anos de 1980 como a filiação ao PDT na gestão Leonel Brizola.

É nesse período que se articula e se difunde, de maneira incisiva e sistemática, um discurso que desqualifica os direitos políticos e todo tipo de práticas liberal-democráticas, tachando-os de ineficientes, custosos e corruptos.

Um discurso muito bem elaborado e muito conforme as idéias políticas autoritárias dominantes na época, que investiu fundamentalmente contra o Poder Legislativo, seus representantes, seus rituais e suas organizações. [...] Só que esse discurso desqualificador dos direitos políticos tinha como outro lado da moeda uma extrema valorização dos direitos sociais, estes sim entendidos como verdadeira diretriz de um regime que se queria justo e democrático. Os direitos sociais, materializados com destaque nos direitos do trabalho, tornam-se o centro definidor da condição de cidadania no país. (GOMES, 2002, p. 34).

Entretanto, apesar do discurso da cidadania vinculado aos direitos do trabalho ser dirigido para as camadas populares da população brasileira, na prática, o que se instituiu foi uma forma de corporativismo em que o governo conjugaria interesses das classes dominantes, buscando um consenso entre a acumulação de capital e as demandas da classe de trabalhadores urbanos em ascensão, e ao mesmo tempo com uma política repressiva das classes subalternas da população. Tudo isto, envolvido com “uma extremamente bem-sucedida ideologia que enfatizava organicidade, unidade e grandeza nacional (SOUZA, 2006, pp 148-149)”.

É nesse período, com a aplicação do Código de Obras de 1937, que as favelas serão colocadas na situação de marginalidade, devendo as mesmas ser eliminadas. É a partir do Código de Obras que se implementará como solução para as favelas os parques proletários, que teria sua efetividade na década de 1940. A política de Vargas teve como discurso a ampliação dos direitos sociais e integração à cidade pelo reconhecimento dos direitos do trabalhador, mas, concretamente, inviabilizou o acesso da população favelada a tais direitos, ratificando a condição de marginalidade, que antes do Código de Obras localizava-se no âmbito do discurso. Com a aplicação do Código de 1937, esta condição tomaria um corpo jurídico-institucional, que só com o enfraquecimento do regime autoritário de Vargas, no pós-guerra, e com o início da redemocratização após 1946 é que se inicia um novo enquadramento para a “questão favela”. Aos poucos as políticas públicas que apontavam para uma solução definitiva das favelas e dos moradores de favelas passaram a incorporar uma outra perspectiva, a do “controle e regulamentação”. Essa mudança em torno da questão favela estaria em sintonia com o processo político e com a conjuntura da época do pós-guerra, juntas ensejavam uma maior participação das populações faveladas na cena pública, deixando em evidência a organização de certas coletividades de favelados. Como enfatiza Machado da Silva, “A organização política dessa categoria social só se torna importante e relativamente massiva no pós-guerra, com a redemocratização brasileira” (MACHADO DA SILVA, 2002. pp. 228-229). O autor prossegue afirmando que, mediante a conjuntura da época do pós-

guerra, há um abrandamento das políticas de repressão aos moradores de favelas e seus locais de moradia:

A perspectiva autoritária e unilateral que caracterizou as primeiras abordagens do ‘problema favela’ abrandou-se, em parte devido à nova conjuntura, mas também porque a enorme aceleração do processo de favelização tornava cada vez mais evidente a inviabilidade de intervenções organizadas sob a égide de uma ‘solução’ definitiva’. (idem, *ibid*).

Outros fatores conjunturais também agiram para a mudança na forma de administração do problema favela, como foi o caso do aumento significativo do Partido Comunista nas eleições do Distrito Federal em 1945, ocupando o terceiro lugar. Como as favelas eram vistas como prováveis redutos para as denominadas “ideologias exóticas”, ou seja, as ações dos comunistas, sendo a população favelada potencial sujeito revolucionário, e assim, preocupando demasiadamente as forças políticas conservadoras (VALLAS, 1986, p.44. In: RAMOS, 2007, p. 107).

O temor das elites conservadoras, não era sem fundamento prático, pois durante o seu período legalista, o Partido Comunista Brasileiro buscara estreitar relações com seguimentos fora do Partido. Foram encadeadas atividades em localidades faveladas, principalmente nos Comitês Democráticos Populares. Criaram-se também, neste período, organizações intersindicais, contrariando a legislação vigente, como foi o caso do Movimento de Unificação dos Trabalhadores (MUT) em 1945. Para as favelas, as propostas do Partido Comunista consistiam na construção de parques proletários próximos às favelas, que seriam extintas; instalações sanitárias coletivas de responsabilidade do município além da sindicalização de todos os trabalhadores (MATTOS, 2003, p. 27-28; MATTOS, p. 107).

Em virtude dessas questões, dá-se início ao que Machado da Silva (2002) denomina de “controle negociado”. Inicialmente a preocupação do poder público parte das primeiras mobilizações políticas organizadas, como as comissões de moradores de favelas, em 1945, primeiramente nas favelas do Pavão/Pavãozinho e mais adiante nas favelas do Cantagalo e da Babilônia (BURGOS, 1998, p. 28-29). Juntamente a isto, havia o embate entre setores da direita e da esquerda em busca da atração do enorme contingente eleitorado de moradores de favelas que apontava no horizonte social da cidade. Ações administrativas que empunhavam soluções finais para as favelas são substituídas por campanhas religiosas e projetos assistencialistas, como foi o caso da Fundação Leão XIII (1946) e da Cruzada São Sebastião (1955).

Machado da Silva (2002, p. 229) vai argumentar que as primeiras associações e comissões de moradores de favelas, que neste momento se inseriam na cena política como

atores coletivos, interagiram com as expressivas forças sociais da época, tanto da esquerda, com o Partido Comunista, como os segmentos da direita conservadora, tendo à frente a prefeitura e a Arquidiocese. Ramos (2007, pp. 105-123)<sup>48</sup> discute a atuação da Igreja Católica nas favelas cariocas através da Fundação Leão XIII.

Nesse trabalho a autora observa que, em um primeiro momento, a Fundação Leão XIII, busca aproximar-se das famílias faveladas procurando fazer um levantamento dos problemas e sistematizá-los. Buscava-se conhecer as favelas a partir do contato físico com os seus moradores, distanciando-se desta maneira da forma de atuação do poder público. A autora ainda coloca que este tipo de aproximação foi possível pela existência dos Centros de Ação Social (CAS), que correspondiam a núcleos de atendimento instalados nas localidades. Os primeiros CAS localizavam-se nas seguintes favelas: Barreira do Vasco; Morro do São Carlos; Morro do Jacarezinho; Morro do Salgueiro; Morro dos Telégrafos. A criação dos centros foi nos anos de 1947 e 1948, sendo o da Rocinha criado em 1949. (ibidem, 110).

Há de se ressaltar que nos anos de 1941 e 1943 foram construídos três parques proletários, localizados nos bairros do Leblon, Gávea e Caju, sendo transferidos aproximadamente 4.000 mil moradores de favelas da cidade. Segundo Burgos (1998), havia por parte do poder público a promessa de retorno dessa população as suas localidades de origem, após a realização das obras de urbanização, fato que nunca aconteceu. A população deslocada para os parques proletários citados, segundo o autor, foi mais tarde expulsa em virtude da enorme valorização imobiliária das áreas onde se localizavam os parques proletários, em especial as áreas da Gávea e Leblon. (ibidem, p.28).

Observa-se que foi neste período na administração do prefeito Henrique Dodsworth, no ano de 1942, que aconteceu uma das remoções mais emblemáticas, a remoção da favela do Largo da Memória, situada na região entre os bairros da Gávea e Leblon, que teve como desfecho um incêndio realizado pelo próprio governo, como destaca o noticiário de época:

Desapareceu ontem a famosa “favela” do largo da Memória entre os bairros da Gávea e Leblon. A extinção daquele disforme montão de casebres de latas e tábuas foi efetuada de modo inédito na crônica da nossa capital, foi efetuada a fogo... A primeira chama foi ateada pelo prefeito Dodsworth,...O sugestivo acontecimento, que veio demonstrar o carinho com que são tratadas atualmente as classes pobres, foi filmado pela repartição competente (Jornal Diário da Noite de 25/5/1942. In:Reis, 2008, p.5)

---

<sup>48</sup> Para um aprofundamento das intervenções da Fundação Leão XIII, ver o trabalho de Cíntia Aparecida Ramos (2007).

De dezembro de 1947 a março de 1948 foi realizado o primeiro Censo das favelas, pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro identificando 119 núcleos de favelas, com uma população aproximada de 280 mil habitantes, correspondendo a 6,4% da população total da cidade, que na época correspondia à ordem de 2,17 milhões de habitantes. Segundo Ribeiro (1995), 43% da população de moradores de favelas concentrava-se nas favelas da zona suburbana e 21% na região central da cidade. O autor ainda sinaliza, segundo estudos, que a maior fonte de renda da população favelada era proveniente da construção civil e dos serviços domésticos (idem, p.38). Portanto, profissões de baixa remuneração, sendo a maioria sem reconhecimento oficial, ou seja, sem carteira de trabalho assinada, como enfatiza a entrevista de um morador antigo do Morro do Pau da Bandeira, no Complexo dos Macacos

Aqui no Macaco quase ninguém tinha um trabalho fixo, carteira assinada então, que eu lembre só uns pouquinhos. Muitos trabalhavam em obras espalhadas pela cidade e quanto acabava o serviço tinha que arranjar logo outro. Tinha vez que ficava sem fazer nada, aí trabalhava na comunidade mesmo, levantando um barraco ou ajudando em uma escada ou no roçado do mato. Não era tão fácil arranjar um emprego não. Mulher só começou a trabalhar fora bem mais tarde. O que as mulheres faziam eram lavar roupa pra fora, algumas que tinham ferro de brasa passavam também, mas o que mais tinha era roupa pra lavar. Depois não, muita gente começou a trabalhar em supermercado, em posto de gasolina e também em prédios como faxineiro e até tinha aqueles que eram porteiros, mas só mais tarde, no início era mesmo na obra que a gente trabalhava<sup>49</sup>.

O aspecto da empregabilidade precária, ou seja, da existência de uma mão-de-obra desqualificada profissionalmente, levava muitos dos moradores de favelas a buscar serviços dentro da própria favela, ou nas proximidades. Atividades como pedreiros, pintores, carregadores de mercadorias, lavadeiras e passadeiras, empregadas domésticas entre outra. Muitos líderes comunitários se destacavam pela sua profissão ou habilidades funcionais. As ações políticas e a representatividade como líder eram vistas como secundárias, que no decorrer do processo histórico passou a ser um fim em si mesmo. O que é importante ressaltar é que as primeiras lideranças comunitárias não viviam exclusivamente da atividade política; todos possuíam emprego ou um trabalho remunerado, mesmo que informalmente, até porque as atividades políticas dentro da favela e posteriormente nas associações de moradores não eram remuneradas; a remuneração quando existia era muito pequena, servia apenas como um auxílio de custo, como declara antiga liderança comunitária da favela do Parque de Vila Isabel no Complexo dos Macacos:

---

<sup>49</sup> Entrevista realizada com Sr. W em abril de 2005 no Complexo do Morro dos Macacos.

Meu marido antes de assumir a direção da associação de moradores ele trabalhava como pedreiro em uma obra na Praça da Bandeira. Ele sempre foi um bom pedreiro. Depois conseguiu um outro trabalho aqui mesmo em Vila Isabel. Trabalhava muito. Eu sempre lavei e passei roupa pra fora e dava para ajudar bastante. Todo problema que tinha aqui na favela eu contava pra ele e nos finais de semana ele se reunia com os amigos para ver o que poderia ser feito. O maior problema de todos era a água. Só tinha um reservatório de água, que a gente chama de Bicão, aonde todos vêm pegar água e lavar roupas. Quando quebrava alguma coisa, ou se a bomba d'água queimava era um horror. Ai o meu marido junto com o Natalino, que era um homem muito dedicado à comunidade, discutiam o que fazer para melhorar aqueles problemas. Só tinham mesmo era o sábado e domingo para fazer isto, pois todos que ficavam na Associação tinham os seus trabalhos fora da favela. Às vezes eles chegavam do trabalho e iam direto para a sede. Agora não é mais assim, aliais já de um tempo que não é mais assim, desde 1980 que a Associação já paga um salariozinho para quem trabalha na diretoria e para os funcionários, mas no início mesmo, a gente se organizava e até dava dinheiro do nosso bolso por conta própria. Foi assim que tudo começou. O Auto-falante, o nosso "boca de ferro"<sup>50</sup> foi instalado aqui por volta da década de 1960<sup>51</sup>, e melhorou muito a entrega de cartas e outros serviços. O boca de ferro foi a gente que colocou, o seu Zé que todo mundo chamava de Zé do carço, que tinha uma birosca lá no alto do morro do Pau da Bandeira é que deu início a tudo isso. Ele também foi um grande presidente da Associação, mas trabalhava como comerciante e sempre que podia ia para a sede e dava todos os recados pelo Boca de ferro e todo mundo participava. Ele tinha carisma<sup>52</sup>.

Dois anos após o Censo das favelas realizado pela Prefeitura do Distrito Federal, o IBGE realiza o Censo Demográfico Brasileiro (1950), incluindo, segundo Valladares (2000, p.22-24), pela primeira vez, um levantamento específico sobre as favelas. O Censo do IBGE apontou para uma discrepância numérica nos dados recolhidos no Censo da Prefeitura. O IBGE apontou para a existência de 58 favelas com uma população de 169.305 habitantes. Segunda a autora, a diferença ficava por conta da metodologia utilizada pelos órgãos de pesquisa para a definição do que era uma favela. (idem, ibidem).

É nessa mesma década, na administração do prefeito Negrão de Lima, em 1957, que são criados respectivamente a Superintendência de Urbanização e Saneamento e o Fundo Especial de Obras Públicas que buscava realizar um plano conjunto, que reunisse e executasse

---

<sup>50</sup> Sistema de comunicação entre a associação de moradores e a comunidade local. São dois autofalante, instalados em pontos estratégicos no centro da Favela, utilizados para anunciar a chegada de correspondência, entrega de mercadorias e inúmeros outros serviços. Ver Dissertação de Mestrado de Rogério Ferreira de Souza "Tecendo o passado: memórias da favela" defendida em 2004, no Programa de Pós-graduação em Memória Social da UNIRIO.

<sup>51</sup> Há uma discordância quanto a data precisa do início da utilização do Boca de ferro pela associação de moradores. Segundo entrevista realizada com o filho do seu Zé, em março de 2008, seu pai era um comerciante famoso no Complexo do Morro dos Macacos, seu estabelecimento ficava no Morro do Pau da Bandeira, que faz parte do Complexo da Favela dos Macacos, e juntamente com a atividade de comerciante ele foi também uma liderança comunitária muito atuante, sendo presidente da Associação de moradores da década de 1970, atuando até o início dos anos de 1980. O Boca de ferro foi instalado em 1972. Em 1981 a cantora e compositora Leci Brandão fez um samba em homenagem ao Zé do Carço, destacando sua importância como liderança comunitária.

<sup>52</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2003.

a reestruturação do espaço urbano, como túneis, vias e elevados, tendo como exemplo a Avenida Perimetral (Resende, 2002, p. 266). Em 1960, com a transferência da capital federal para Brasília, o Rio de Janeiro tornou-se Estado da Guanabara e conseqüentemente elege-se o primeiro governador do estado, Carlos Lacerda. Este dá início a mais um plano diretor (idem, *ibid*)<sup>53</sup>, denominado de Plano Doxiadis, referência à firma de origem grega responsável pela elaboração do Plano.

Carlos Lacerda, antes de sua vitória nas eleições para governador, exercia a atividade de jornalista e já nos finais da década de 1940 se pronunciava como um inimigo das favelas, defendendo radicalmente suas remoções e apontando as favelas como o principal problema da cidade. Em 1948 deu início a uma campanha editorial no jornal *Correio da Manhã*, intitulada “A Batalha do Rio”, na qual o jornalista fazia sua crítica aos favelados e às favelas, relacionando-as ao Partido Comunista, ou seja, apontava dois males que, segundo ele, deveriam ser erradicados da cena pública e da política da cidade.

A relação entre a ameaça comunista e o crescimento da população pobre e moradora de favelas da cidade como um perigo para a sociedade, era compartilhada entre segmentos políticos da sociedade carioca, e não se encontrava apenas no discurso de Carlos Lacerda. Setores da Igreja Católica, empresários e juristas compartilhavam da mesma retórica lacerdista, do perigo que seria para a sociedade a permanência na legalidade de um Partido Comunista e sua possível influência nos movimentos sociais dos moradores de favelas. Lacerda de certo modo materializava via imprensa a ideologia dos setores dominantes da época. Isso se torna evidente com o artigo publicado na *Revista Florense*, de 1959, do então advogado do Serfha, Waldir Meuren:

[...] Dadas as suas características próprias, único meio de moradia ao alcance das classes humildes, são câncer que poderá fazer sucumbir toda a organização política-social do país. Na capital da República, centro político de maior relevância nacional, podem as favelas ser a causa direta de uma convulsão revolucionária de princípios conhecidos, mas de fins incalculáveis. Se o problema não for devidamente encarado pelas autoridades competentes, cedo não mais será possível evitar a eclosão das massas, frente à multidão de favelados. (MEUREN, 1959, p 463, apud SOARES GONÇALVES, 2006, p.5).

O projeto de remoção das favelas, que tinha como porta voz Carlos Lacerda, só foi realizado após ele obter a vitória nas urnas e se tornar governador do Estado. Em 1962, fora

---

<sup>53</sup> Como ressalta Resendes (idem, 257), o Rio de Janeiro foi palco de quatro planos urbanos: Agache (1930), Doxiadis (1965), Pub-Rio (1977) e o Plano Diretor decenal (1992).

criado a COHAB-GB<sup>54</sup>, que tinha inicialmente como proposta a urbanização das favelas, mas que logo depois se direcionou para a remoção e erradicação das favelas. Além disso, o governo Lacerda buscou um controle político mais intenso sobre as lideranças comunitárias, agindo diretamente nas Associações de moradores em conjunto com a Fundação Leão XIII.

É emblemático e serve como importante referência o governo de Carlos Lacerda, pois mesmo situado na história brasileira dentro de um período democrático, nele observa-se o autoritarismo do Estado frente às populações pobres e faveladas. Segundo Burgos (1998), no período de 1961 a 1962, houve a revitalização do Serviço Especial de Recuperação de Habitações Anti-higiênicas, que seria integrada à Coordenação de Serviços Sociais do Estado, órgão que inclui o Serviço Especial de Recuperação. José Arthur Rios<sup>55</sup> inicialmente esteve à frente de tal coordenadoria, sendo criadas 75 associações de moradores. O autor (idem, pp.31-32) indica que o objetivo inicial da nova coordenadoria seria buscar um diálogo com os moradores de favelas, preparando-os, a fim de produzir uma autonomia e independência política para lidarem com o poder público, evitando assim a dependência dos políticos que mediavam as carências locais dos moradores de favelas em troca de votos.

Rios deu início à primeira etapa da Operação Mutirão em oitenta favelas, tendo como destaque a iluminação da favela do Jacarezinho, a maior favela até então. Além das melhorias pontuais de caráter urbanístico a Operação Mutirão também previa a transformação das Associações de moradores em Cooperativas habitacionais, visando a melhoria nas habitações dentro das favelas. O poder público, através da concessão de serviços técnicos e investimentos de recursos materiais acabou por diminuir a influência da CTF junto à população favelada e suas associações, diminuindo sua capacidade de mobilização junto ao governo.

A reflexão que se faz da política exercida pelo Poder Público com a Operação Mutirão não se limita apenas a uma forma de cooptação das associações de moradores, mas é o início da criação de um campo de luta política, no qual as regras passam a ser ditadas pelo governo, assim como os instrumentos e as formas de atuação dos atores políticos nesse campo, como analisa Oliveira (2007), ao se referir às noções de política formulada por Jacques Rancière combinadas às noções de hegemonia em Gramsci:

---

<sup>54</sup> A Companhia de Habitação Popular do Estado de Guanabara foi o resultado do Acordo do Fundo do Trigo, que tinha como objetivo o financiamento por parte dos EUA para financiar projetos sociais em países subdesenvolvidos, buscando diminuir a influência comunista na região. O Acordo proporcionaria a urbanização e o melhoramento das favelas do Rio de Janeiro, com a construção de 2.250 habitações populares. (VALADARES, 1978, p. 24).

<sup>55</sup> Arthur Rios foi um dos primeiros sociólogos a fazer mestrado nos EUA, em 1947, desenvolvendo e coordenando uma pesquisa pioneira sobre favelas no Rio de Janeiro, publicada no Jornal a Folha de São Paulo, em 13 e 15 de abril de 1960. (LIPPI e MOTTA, 2002).

[...] Nessa acepção, os que fazem política distinguem-se por pautar os movimentos do outro, do adversário, por impor-lhe minimamente uma agenda de questões sobre as quais e em torno das quais se desenrola o conflito. Impor a agenda não significa necessariamente ter êxito, ganhar a disputa: antes, significa criar um campo específico dentro do qual o adversário é obrigado a se mover. [...] A força de uma invenção se expressa na capacidade de manter o adversário nos limites do campo criado pela proposta/resposta, e isso confere estabilidade ao campo político, mantendo a pauta e a agenda das questões. Gramsci chamaria essa capacidade de hegemonia, no sentido preciso de uma cultura que torna indeclinável as questões propostas, que obriga o adversário a jogar com as linguagens, situações, instituições e cultura inventadas, as quais se tornam, assim, a cultura dominante. A hegemonia é a produção conflitiva do consenso. (OLIVEIRA, 2007, pp.15-16).

Nesses termos, as ações políticas dos favelados que inicialmente eram pautadas pela UTF e depois com CTF junto às associações de moradores passam a dividir suas ações com outro ator político, o governo. Há uma disputa entre atores que buscam maior legitimidade frente aos moradores de favelas. Aquele que melhor responder às demandas existentes, pautará as diretrizes e as ações, como também, as formas de negociação. A entrada e a saída de atores políticos na arena de disputa, assim como a requalificação desses atores vai variar mediante o alargamento das demandas ali disputadas e os interesses hegemônicos em jogo. Dito isso, temos como exemplo, como enfatiza Burgos (1998), o ideal democratizante proposto por Arthur Rios, através do Projeto Mutirão que deu lugar, na prática, a um processo de controle das lideranças comunitária. Inicialmente, essa função de controle era executada pela Fundação Leão XIII, ligada à Igreja Católica e que representava segmentos conservadores da sociedade. Posteriormente, no governo de Carlos Lacerda, tal controle passa a ser exercido pelo próprio governo, através do Projeto Mutirão.

Ainda segundo Burgos (ibid, p.31), cada associação nova era obrigada a assinar um acordo com a Serfha, no qual se comprometiam a um conjunto de exigências a fim de garantir acesso ao poder público e melhorias locais, como por exemplo a urbanização das favelas e melhorias nos serviços de infraestruturas, principalmente o serviço de água e luz. Mas como aponta Burgos (idem, p.33), tal acordo aumentava ainda mais o poder político do governo sobre as favelas, através das associações de moradores. Partindo das reflexões de Oliveira (2007), esta ação política do governo tem como proposta pautar a agenda política das ações das lideranças comunitárias abrindo caminho para o transformismo molecular, que nos termos de Gramsci é quando o grupo ou corrente hegemônica incorpora através da força ou do convencimento grupos rivais na luta política e de classe. “[...] a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos, como ‘domínio’ e como ‘direção intelectual e moral’(GRAMSCI, 2002, 62)”.

O governo de Carlos Lacerda combinará as duas formas, ora cooptando lideranças comunitárias, transformando-os em presidentes de associações de moradores, comprometidos com as políticas urbanas propostas pelo governo, ora removendo e erradicando favelas. Em todo período de seu governo, foram removidas cerca de 27 favelas, com um contingente aproximado de 42.000 pessoas. (LESSA, 2000, pp. 310-331). .

O depoimento de uma antiga liderança do Morro do Pau da Bandeira expõe bem a política lacerdista de cooptação e remoção, assim como a adesão de lideranças ao projeto de dominação política do governo frente às necessidades eminentes que as favelas apresentavam na década de 1960.

Quando tudo começou a crescer os problemas começaram a surgir com mais força, você entende? No início eram dez casas sem água, depois foram cinquenta, cem e cento e cinquenta e por aí. Só a ajuda da gente não dava. Quando chovia o terreno às vezes desabava e os barracos caíam e as pessoas não tinham para onde ir. Tínhamos que resolver esses problemas. Tinha que ter lugar para discutir tudo isto. Foi assim que fundamos a Associação naquela época. Aqui no Macaco já existia uma associação de moradores, mas que só representava o pessoal do Pau da Bandeira, os outros lugares ficava sem ajuda. Aí como o governo Lacerda estava ouvindo a gente, fomos até o Palácio da Guanabara para fundar a Associação, pois o governo estava preocupado com o aumento das favelas e dos favelados que vinham de outros estados, com as associações eles controlavam melhor todo mundo. Eles ajudavam as associações com dinheiro público, com água e luz, mas também dizia que alguns lugares da favela não poderia ter mais barracos. Tinha que diminuir o número de barracos ou pelo menos não aumentar, senão a verba ia diminuir. Não daria para construir a escola que a gente precisava.

Quando a associação do Parque de Vila Isabel surgiu, as outras também começaram a querer se oficializar, pois eles viram que tinha dinheiro para obras e também tinha ajuda dos engenheiros. A rua principal da favela começou a ser pavimentada com o dinheiro do governo Lacerda, começou também a polícia entrar com mais velocidade aqui<sup>56</sup>.

É importante perceber o desdobramento das ações governamentais em suas nuances, pois a contingência factual de determinada política pública teve como base todo um ordenamento técnico e jurídico pautado em objetivos previamente estruturados. A política de remoção de favelas posta em prática pelo governo de Carlos Lacerda esteve embasado na Lei 2874 de 1956. Esta lei, cujo objetivo era por em prática um audacioso plano do Governo Federal que, senão na maioria, pelo menos em grande parte do território nacional, de trazer o desenvolvimento industrial a fim de “recuperar o atraso e modernizar o país” (BRUM, 2002, pp.233-234). Fazer o elo do governo de Carlos Lacerda com os projetos do governo federal. O Plano de Metas, como foi denominado, consistiu na estruturação de um programa de

---

<sup>56</sup> Essa entrevista foi realizada em dezembro de 2002 cuja primeira citação foi na dissertação de mestrado já mencionada na tese.

planejamento nacional, com metas a serem alcançadas no período de cinco anos, como sugeria o *slogan* – Cinquenta Anos em Cinco. Para isto, o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) planejou trinta metas, divididas em cinco grandes grupos, além da construção de Brasília, sede da nova Capital da República<sup>57</sup>. No que concerne às favelas do Rio de Janeiro, o desdobramento do Plano de Metas foi a criação do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas (Serfha), que estabelecia a proibição, durante o período de dois anos, da expulsão de qualquer morador, além de conceder créditos para construção de casas populares, ou seja, os parques proletários e os conjuntos habitacionais. Segundo Burgos (1988), o Serfha atuou modestamente durante o período de 1956 a 1960, “[...] limitando-se a apoiar as duas instituições da Igreja” (ibid, p.30).

Ao conceder crédito para construção de casas populares, como forma de ajuda aos favelados, esta lei também dava ao Poder Público um instrumento legal para ações de remoção de favelas, pois ao finalizar as construções das habitações populares, independentemente das regiões em que fossem localizadas tais moradias populares, os favelados deveriam abandonar suas moradias nas favelas e se deslocarem para tais habitações.

[...] Aparentemente defendendo os favelados, esta lei legitimou a política de remoção dos anos de 1960 e 1970, pois criou um direito ainda mais precário de ocupação que não era, logicamente, *ad infinitum*. Segundo esta lei, assim que o Estado construísse moradias populares, os favelados eram obrigados a deixar suas casas. De fato, mantendo uma frágil paz social, esta lei consolidou a natureza juridicamente precária das favelas, e não estabeleceu um quadro juridicamente coerente para enfrentar a complexidade do problema. (SOARES GONÇALVES, 2006, p.4).

Isto demonstra a precária garantia ao direito à cidade que a população favelada, em plena metade do século XX, usufruía. Apesar do fim do autoritarismo do governo Vargas e das idéias de segregação espacial defendidas desde dos anos de 1920 pelo Plano Agache, o que se percebeu no governo Lacerda foi a concretização de um projeto ideológico que tomou força através da união de grupos políticos e econômicos em torno do governo. Uma estrutura governamental que segundo Oliveira (1989, pp. 118-120) surge não só como mediador e aglutinador das contradições entre capital e trabalho, típico do populismo varguista, mas também como produtor de mercadorias e serviços. O fundo público a serviço da valorização do capital que no contexto lacerdista, seria a valorização imobiliária em detrimento do direito à cidade por parte das camadas mais pobres, como sintetiza Souza (2009):

---

<sup>57</sup> As trinta metas foram divididas nos seguintes grupos de prioridades: energia, transportes, alimentação, indústrias de base, educação. E, a construção de Brasília. (BRUM, 2002; LESSA, 2000, pp. 288-289).

A remoção que tomou um caráter mais sistemático com Lacerda, foi desfechada para atender os interesses das empresas imobiliárias<sup>58</sup>, do sistema financeiro, da cúpula da Igreja Católica carioca e de setores conservadores das camadas médias. Em si, foram as primeiras ações, após anos, que tenderam a concretizar os objetivos idealizados na década de 1920 (Plano Agache) de processar a separação espacial na cidade.

As vilas e os conjuntos residenciais, construídos para receber as 27 favelas erradicadas com um total de 8.076 barracos e 41.948 pessoas, localizaram-se em áreas bem afastadas do limite central da cidade, sem nenhum equipamento urbano, principalmente transporte coletivo. (ibid, pp.95-96).

A resposta política ao profundo processo de erradicação das favelas no Governo de Carlos Lacerda foi a criação da Fafeg, em 1963, em resposta à remoção da favela do Pasmado, quando vinte oito associações de moradores fundaram a Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (SANTOS, 2009, p.101), buscando criar um órgão mais representativo dos favelados e impedir as remoções. Segundo Santos (2009), após a remoção dos moradores da Favela do Pasmado, localizada na Zona Sul da cidade, várias outras favelas da Zona Sul constituíram associações de moradores e se filiaram à Fafeg, que em 1964 já contava com a maioria das associações de moradores existentes filiadas à federação. As ações promovidas pela federação se contrastavam radicalmente com o período, devido ao golpe militar ocorrido no ano de 1964 e com o endurecimento do Estado frente às manifestações políticas, e que foram consideradas uma afronta ao poder do Estado. Segundo Santos (idem, pp. 104-105), órgãos do governo federal julgaram as ações políticas promovidas pela Fafeg contrárias à ordem do Estado, sendo então proibidas e seus dirigentes presos ou perseguidos.

[...] Ao ser anunciada a remoção, a FAFEG auxiliou na criação a associação de moradores e realizou um plebiscito a fim de explicitar a posição dos moradores quanto à remoção para a Vila Kennedy. Ao tomar conhecimento da realização da consulta que se tornara um evento na favela, a Secretaria de Serviços Especiais considerou a atitude uma verdadeira afronta ao poder público. Foram presos pelo DOPs, os presidentes da FAFEG Vicente Ferreira Mariano e o presidente da associação de moradores quando ambos organizavam a consulta na favela.(idem, ibid.).

---

<sup>58</sup> Em entrevista Arthur Rios, relata a forte pressão dos segmentos políticos ligados aos setores imobiliários para as erradicação das favelas na Zona Sul e Centro do Rio de Janeiro: “[...] Agora, eu me opunha tenazmente a qualquer erradicação de favela, ao contrário de alguns companheiros de governo que queriam limpar o terreno. Compreende-se, afinal, eram terrenos de alto valor, abertos a empreendimentos imobiliários. E as imobiliárias pressionando muito. Eu próprio recebi propostas inacreditáveis para remover favela tal, mas tinha uma posição radical: só removia em caso de perigo iminente como desabamento, incêndio, inundação; ai era obrigado a fazer, mas planejava para onde levar os favelados. Essa foi a minha utopia durante anos”. (FREIRE E OLIVEIRA, 2002, p. 15).

Segundo Machado da Silva (2002, p.230) a Fafeg, mesmo com a intensa repressão do poder público, passou atuar em duas frentes: a volta de um estado democrático, pressupondo a liberdade de expressão política e partidária; e a luta contra as remoções, no entanto, foi fortemente abalada pelo estado policial e a repressão que se seguiu em todo o período da ditadura militar. Ainda segundo Machado da Silva (idem, ibidem) a trajetória da FAFEG, que mais tarde se tornaria a FAFERJ, foi descendente quanto à capacidade de mobilização política junto aos favelados, muito por conta da repressão do estado ditatorial e posteriormente pela intensa cooptação de lideranças comunitárias e presidentes de associação de morador no Governo Chagas Freitas, a partir da década de 1970, instaurando uma política clientelista. Não só a Fafeg foi alvo do controle político e policial do regime militar. Várias associações de moradores e lideranças comunitárias foram acuados e controlados pelo poder público que além de impor um severo controle político, buscava desassociar a relação defendida pelas instituições representantes da população moradora de favelas entre morador de favela e trabalhador, como foi o caso da União dos Trabalhadores Favelados. Em entrevista concedida em 2006, José Bonifácio, antiga liderança comunitária e um dos fundadores da União dos Trabalhadores Favelados, localizado na Favela do Borel afirma:

A luta do Borel é longa e dela participo há 46 anos. Participando e trabalhando. As lutas são mais antigas que a associação[...] Eu fui um dos fundadores da associação que naquele tempo era União dos Trabalhadores Favelados. Eu acredito que seja uma das mais antigas do Rio de Janeiro, mas com o golpe militar de 1964, fomos obrigados a mudar de nome. Aí ela passou a chamar União dos Moradores do Borel (CUNHA, 2006, p.23).

O resultado ulterior deste processo de distanciamento entre moradores de favelas e trabalhador se dará na fragmentação dos objetivos políticos da população favelada e de suas lideranças, pondo em campos diferentes as lutas por redistribuição e por reconhecimento, e isolando ao grupo de moradores de favelas da classe trabalhadora, conseqüentemente subalternizando ainda mais a população que mora nas favelas. Mas esse mecanismo de desvinculação, posto em prática pelo regime militar, a partir de 1964, ao contrário do que exposto por Janice Perlman (1981), foi combatido pelos moradores de favelas através de seus institutos representativos, como pesquisado por Santos (2009):

Foi do Morro do São Carlos que saiu a principal liderança do movimento dos favelados, Vicente Ferreira Mariano, presidente da FAFEG e da Associação de moradores do Morro do São Carlos de 1963 a 1972. Vicente e outros diretores das entidades que presidiam transformaram o Morro do São Carlos em um verdadeiro 'quartel general' da resistência à ditadura militar.

O entrevistado Irineu Guimarães também fez observação a respeito do tema. Afirmou que nas favelas sempre existiu discussão política e eleição direta, “mesmo quando o Brasil vivia uma ditadura, nas favelas tinham eleições, e muitas reuniões” (SANTOS, 2009, p.121).

As ações em torno das políticas de remoções de favelas imprimidas pelo governo de Carlos Lacerda levaram a derrota de seu representante, Flecha Ribeiro, nas eleições para o governo do Estado em abril de 1965, cuja vitória foi de Negrão de Lima, que segundo Burgos (1988, p.34-35), recebeu uma esmagadora votação da classe pobre e favelada. Esse novo governador defendia uma política para favelas de urbanização e integração da mesma à cidade. Negrão de Lima era contra a remoção e erradicação das favelas, propondo um modelo de política pública de urbanização e transformação do espaço da favela em bairros, com a participação efetiva dos moradores de favelas no processo de transformação urbanística, conhecido como Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), responsável pela urbanização de Brás de Pina, que até 1968 era uma grande favela da cidade, transformada em bairro da periferia (PERLMAN, 1981, pp.276-280; BURGOS, 1988, pp. 35-36).

Apesar do pioneirismo da CODESCO, com o acirramento da política autoritarista imposta pelo regime militar, após 1968, o movimento remocionista retorna com força à política pública do governo do estado, através da intervenção indireta do governo federal. O governo federal cria no mesmo ano de 1968 a Coordenação da Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (Chisam), órgão que teria como diretriz central o estabelecimento de uma política única para as favelas do estado, tanto do Rio como da Guanabara. A Chisam retomava a idéia da favela como um mal social e urbano, que tinha que ser removido da sociedade. Por sua vez, o governo do estado, com Negrão de Lima, frente à situação política e à clara determinação do governo federal de impedir ações contrárias ao projeto militar, não fez frente à intervenção do governo federal. Conseqüentemente, o projeto da CODESCO, viu-se em decadência e abandono por parte do poder público.

[...] De fato, a missão declarada da Chisam era ‘exterminar as favelas do Rio de Janeiro’. E para essa missão subordinou a Cohab, que desde 1965 encontrava-se politicamente controlada pelo BNH – embora o governador continuasse responsável pela nomeação de seu presidente. A propósito, não é difícil entender que, naquelas circunstâncias, politicamente isolado no plano nacional (era o único governo de oposição restante no país), Negrão de Lima não tenha sequer esboçado reação à determinação do governo federal sobre o rumo da política de habitação no estado. Então, com recursos do BNH, a Cohab deu início a um programa maciço de construção de conjuntos habitacionais, a serem ocupados por moradores de favelas (BURGOS, 1998, p 36).

Além da retomada da política de remoção, agora amplamente defendida e financiada pelo governo federal, o poder público também passa a agir juridicamente contra as lideranças comunitárias, buscando além de fragmentar a representatividade da FAFEG junto às associações de moradores, como também interferiu na própria estrutura das associações. Em 1968, O Decreto estadual, nº 3.330, que revogava o Decreto nº 870, busca estabelecer as funções e obrigações das associações de moradores em seu caráter de representatividade comunitária junto ao governo do estado. Como também redige que só seria aceita uma associação de moradores em cada localidade, mediante o reconhecimento do cumprimento de uma série de exigências. Além disso, esse decreto determinava que as associações de moradores não teriam o caráter político-partidário, e que sua representatividade e seu funcionamento poderiam ser eliminados caso não cumprissem as determinações do governo. Segundo Burgos (idem, p.35), tal decreto concretizara o que já tivera início em 1961, com o Serfha, ou seja, estabelecimento de regras às associações de moradores de favelas, buscando diminuir o campo de representatividade deste ator político junto aos moradores de favelas, além de impedir as ações políticas do conjunto de associações através da sua federação na arena pública da cidade:

[...] Ao fixar competências das associações, esse novo decreto completa a obra iniciada em 1961 pelo Serfha, subvertendo o papel das associações, que de representantes dos moradores passam a fazer as vezes do poder público na favela, cabendo-lhes, entre outras atribuições, controlar, autorizando-as ou não (consultando os órgãos do Estado), as reformas e consertos nas habitações, bem como reprimir novas construções. (idem, ibidem).

Resumidamente, no período de 1968 a 1975 contabilizou-se um total de 100 mil moradores removidos de suas casas com a destruição de 60 favelas; porém, outro processo começa a se constituir, em consequência da contradição existente na política pública imposta à população favelada, que exigia a remoção dos indivíduos para conjuntos habitacionais, primeiramente longe de suas fontes de renda, pois se tornar altamente custoso o deslocamento de suas casas até os locais de trabalho, frente à falta de infraestrutura de transporte público, e em segundo pela dificuldade de manter os pagamentos exigidos pelo financiamento das unidades habitacionais, que os moradores eram obrigado. Muitos acabaram vendendo suas unidades e reconstruindo suas moradias em locais próximos aos conjuntos habitacionais, aumentando conseqüentemente o número de pequenas favelas na cidade. Esse período representou um aumento de 74% no número de pequenas e novas favelas e 36,5% no número de favelados. (PERLMAN, 1981; VALLADARES, 2000; LESSA, 2000).

Concomitantemente é nesse período que a Fafeg, organiza o III Congresso de favelados, com a participação de 79 associações, que segundo Lessa (2000) defenderiam a tese da urbanização progressiva das favelas. O custo político para a manutenção da política de remoção/conjunto habitacional mostrou-se segundo Burgos (1998), alto e não significou a diminuição do número de favelas e de moradores. Como sinaliza Burgos (*idem*, p.37), como base nos estudos de Valladares, houve na prática um movimento circular, favela-conjunto habitacional – favela, ou seja, a incapacidade de pagamento, como já mencionado acima, fazia com que muitos moradores vendessem suas casas e voltassem ou construíssem novas favelas. (*idem*, *ibid*).

No decorrer da década de 1970 a política de remoção de favelas vai perdendo forças e adeptos, pois além dos elementos apresentados acima, havia uma forte tendência no âmbito internacional, a partir do debate ocorrido na Primeira Conferência Internacional do Habitat, em 1976, que propunha uma revisão das questões relacionadas às moradias e às cidades (MAIOLINO, 2008, p.94). Em 1975 há a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, formando um novo município capital, o Rio de Janeiro. Conseqüentemente, em razão da fusão, a cidade do Rio passa a sentir o problema da escassez de recursos, pois passaria a disputá-los como outros municípios. É neste período, sob administração do prefeito Marco Tito Tamoio da Silva, seguindo as diretrizes do governo federal, que através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) determinava uma política urbana de controle do crescimento das cidades, destacando-se o Rio de Janeiro e São Paulo, foi elaborado o Plano Urbanístico Básico (Pub-Rio), que seria concluído no final dos anos de 1977. Os objetivos do Pub-Rio eram, principalmente, oferecer propostas sobre formas de ocupação do território da cidade, estabelecendo diretrizes sobre a ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico da cidade. Além de ser o primeiro plano urbano a reconhecer a existência de favelas no espaço geográfico e social da cidade, este plano, quanto a sua execução, ficara a cargo dos técnicos alocados nos quadros da Prefeitura. Por estas características o Pub-Rio se diferenciaria dos planos anteriores, caracterizando uma mudança e “uma evolução no processo de planejamento”(RESENDE, 2002, p.270).

Por outro lado, nesta década que, segundo Lessa (2000), se aperfeiçoa a política clientelista, promovida por Chagas Freitas. Segundo o autor, o “governo Chagas Freitas requintou a prática” (*idem*, 314). No plano macronacional o país também atravessaria uma crise internacional em decorrência da crise do aumento do preço do petróleo, que teria como decorrência o aumento das taxas de juros internacionais fazendo com que a dívida pública aumentasse consideravelmente. Apesar do esforço em intensificar o crescimento industrial e a

capacidade produtiva do país nas décadas em que o regime militar estivera no poder, o arrocho salarial e a alta concentração de renda, necessárias para o aumento da acumulação de capital, fez com que todo o projeto de remoção e erradicação das favelas não obtivesse os resultados esperados. Ao contrário, como argumenta Burgos (1998), não há uma expressiva diminuição da população de favela, em princípio pela volta às favelas de parte da população removida, vendendo suas unidades nos conjuntos habitacionais e a permanência da taxa de migração à cidade do Rio de Janeiro. Complementando as análises de Burgos (1988), acrescenta-se que qualquer política de remoção e remanejamento da população pobre e moradora de favela sem a devida redistribuição de renda torna-se inócua, quando não contraditória.

O que se viu nesse período foi uma política de valorização imobiliária dos espaços urbanos da cidade, assim como um fortalecimento das empreiteiras responsáveis pelas obras dos conjuntos habitacionais; além da busca constante da fragmentação dos atores políticos que representavam a população pobre e favelada. A herança política do período ditatorial foi a desmobilização das associações de moradores e da Fafeg em consequência de uma forte repressão policial. Burgo (1998, p. 39) vai acrescentar que o resultado concreto de todo o período remocionista foi “A desfiguração do favelado como ator político...”. Criando um vazio de representatividade junto a população favelada, além de abrir um espaço para instituição de duas lógicas distintas, mas complementares.

[...] de um lado, um ressentimento gerado pelo ‘remocionismo’ terrorista tende a distanciar a vida social da favela e dos conjuntos habitacionais da vida política da cidade, tornando carente de legitimidade o poder público e suas instituições, aí incluídas as associações de moradores, em muitos lugares confundidas com o Estado; de outro lado, desenvolve-se uma dinâmica clientelista, resultante de uma acomodação pragmática dos excluídos às oportunidades existentes num contexto de constrangimento pelo autoritarismo. (idem, *ibid*).

Sobre esse período, um antigo líder comunitário e presidente da associação do Parque de Vila Isabel, no Complexo dos Macacos comenta que ficou difícil obedecer às regras impostas pelo governo, pois no Macaco, na década de 1970, já havia duas grandes associações. Uma era a associação de moradores do Parque de Vila Isabel e a outra era a associação do Morro do Pau da Bandeira. Essa última não tinha, junto ao governo, autorização para o seu funcionamento. Primeiramente por ser posterior à associação do Parque de Vila Isabel e o poder público não achava necessário outra associação de moradores dentro da mesma favela. Por mais extensa que seja a área da favela, segundo o governo da

época, uma associação já seria bastante. Segundo, por não responder às exigências do governo, principalmente a não relação da associação com partidos políticos.

Aqui no início não foi fácil, pois trabalhávamos sem a permissão do governo. Ele não dava nenhuma verba, aliás não podia nem saber de nossa existência. Fomos até a prefeitura pedir a autorização e ser incluída no cadastro de associações de moradores, mas não foi autorizado porque já existia uma associação na região. Só que aqui o processo de ocupação foi diferente e a nossa associação de moradores tem uma outra história. Mas não adiantou explicar, pois não foi autorizado mesmo. Então o que fizemos foi com o nosso próprio dinheiro, recolhendo dos moradores quando podia e acabamos indo parar na mão de alguns políticos da época, que ajudava um pouquinho. Eu particularmente não gostava, pois quando a polícia vinha invadir a favela eles não faziam nada e os barracos eram mesmo destruídos. Foi um período tão difícil que mesmo depois com o Brizola a gente não conseguiu se levantar. Acabou com a nossa associação, hoje o que tem não representa nada. Acho até que nem somos reconhecidos como associação de moradores, pois não fazemos parte de nenhum projeto, aliás só o de gari comunitário. Mas tudo isto, volto a dizer, foi a partir dessa época. Outra coisa, para ser associação naquele tempo tinha que comer na mão do governo e só o que eles queriam era feito. Era um asfalto na rua principal e olhe lá. Escola e posto de saúde, nem mesmo a Associação do Macaco conseguiu. Foi difícil esse tempo. Mas acho que o pior de tudo foi a rivalidade que se criou dentro da favela toda entre as Associações, pois um montão de moradores daqui do Pau da Bandeira passou a fazer parte da outra Associação e isso foi muito complicado na época, pois a favela já era grande e uma só associação não conseguia dar conta do recado, você entende?<sup>59</sup>.

Nos finais da década de 1970 a política de remoção de favela perde força, muito por conta do alcance de um dos objetivos postos pelo estado policial do regime militar, que era o enfraquecimento da organização política de classes subalternas e a incorporação de suas demandas ao aparelho estatal, trazendo para dentro do sistema de governo seus representantes ou órgãos representativos, muito similar à política exercida no governo Vargas com os sindicatos. Assim sendo, no último programa de urbanização desse período voltado para atender as populações de moradores de favelas, a posição do governo federal já não seria o de remover as favelas, mas urbanizá-las. O Promorar de 1979 buscava preservar a população local agindo em obras de saneamento básico, erradicando as palafitas e concedendo títulos de propriedades aos moradores. Também em 1979, segundo Lessa (2000, p. 314) a Companhia de Iluminação Urbana, a Light, assinou um convênio junto à prefeitura para iniciar a iluminação das favelas do município. Neste mesmo período foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que mais à frente no governo de Leonel Brizola daria início ao “mutirão”, uma política de autoconstrução comunitária.

A década de 1980 daria início ao processo de democratização do país, com o início da abertura política e o fim da ditadura militar. Esse período também vai significar o aumento da

---

<sup>59</sup> Entrevista realizada em março de 2006.

participação da sociedade civil e de inúmeros organismos representativos, tendo as associações de moradores de bairros um papel fundamental. No entanto, as associações de moradores de favelas, no que diz respeito às suas instituições representativas vão dar início a um processo descendente, dividindo-se em duas federações. Uma claramente oficial, atrelada ao aparelho estatal e outra, a dissidente, buscando um distanciamento do poder público e uma autonomia nas atuações políticas. (BURGOS, 1998, pp.40-41).

Assim sendo, frente à fragmentação política posta em prática pela política de remoção e o controle policial a partir de 1964, as relações entre lideranças comunitárias de favelas e os moradores passaram por transformações significativas, principalmente no que concerne a discussão da identidade de uma classe que também tinha direito à cidade. A constante perseguição das lideranças comunitárias e a incorporação à máquina estatal, ou seja, o transformismo molecular daria início a uma outra estrutura de formação de lideranças comunitárias dentro das favelas, na qual haverá um distanciamento das ações políticas que conjugavam política de reconhecimento atrelada a uma política de redistribuição. Além disso, a representatividade da liderança comunitária passará a ser desvinculada da sua vivência e moradia na favela. No entanto, para tratar de tais concepções, se faz necessário investigar esse período de transição do regime ditatorial para o processo de redemocratização brasileira, juntamente com o início de uma outra forma de política pública voltadas para as populações de moradores de favelas. Esse período foi compreendido pelo governo de Leonel Brizola a partir dos anos de 1980, e nos anos de 1990, pelo governo César Maia.

### 3 GESTÕES DEMOCRÁTICAS: DO POPULISMO AO EMPREENDEDORISMO URBANO

#### 3.1 A retomada democrática e a política internacional

As contradições e conflitos no espaço (com suas implicações táticas e estratégicas) não desapareceram, longe disso. As contradições do espaço as envolvem, as elevam a um grau superior, reproduzindo-as, ampliando-as (Henri Lefebvre, 2008, p. 125).

Este capítulo dá continuidade à análise da luta pelo direito à cidade por parte dos moradores de favelas, destacando primeiramente, o período do governo de Leonel Brizola, em 1983 e depois, o governo do prefeito César Maia. As diversas entrevistas realizadas com lideranças políticas indicam que a política de controle e coerção começou a ser substituída por uma política de cooptação de lideranças comunitárias. As cooptações, que anteriormente aconteciam ocasionalmente, a partir da nomeação de uma ou outra liderança para cargos públicos, passaram a ser sistemáticas e voltadas para grupos. Ao longo do capítulo ficará evidente que essas mudanças se inserem em um período em que inúmeras transformações importantes aconteciam no cenário econômico e político internacional com repercussões para a sociedade brasileira.

Os desdobramentos históricos que se processaram a partir dos anos 1970 no cenário internacional estão associados a mudanças significativas nas estruturas políticas, econômicas e sociais no Brasil, tais como o esgotamento do modelo de acumulação capitalista que teve início nos primeiros anos do pós-guerra e se estendeu até os primeiros anos de 1970. O padrão de produção de mercadorias e de consumo norte-americano, associado às “sociedades do bem-estar”, foi reproduzido em outros países do mundo capitalista. Primeiramente, esse modelo alcançou os países centrais do sistema capitalista, e, posteriormente os países periféricos. Tal modelo apoiava-se, por um lado, em grandes corporações monopolísticas, e, por outro, em uma estrutura estatal comprometida com a formação e manutenção da acumulação de capital. Os EUA foram inegavelmente o centro dinamizador desse modelo, principalmente através de uma ideologia de consumo de massa atrelada à idéia de bem-estar social. Nos finais dos anos de 1960 essa economia já começaria a apresentar problemas, pois iniciava-se a queda na taxa de lucro das grandes empresas<sup>60</sup> (TEIXEIRA, 2000).

---

<sup>60</sup>Na passagem da década de 1950 para a década de 1960, já havia sinais de um enfraquecimento da economia norte-americana e uma desconfiança em relação ao poder de conversibilidade do dólar. Como a moeda norte-americana exercia simultaneamente duas funções, moeda nacional e meio de pagamento internacional, sua

Sendo assim, foi a partir da década de 1970 que a proposta defendida no pós-guerra passou a mostrar-se incapaz de se efetivar, principalmente em escalas de competitividade cada vez maiores. A combinação da manutenção da acumulação de capital com melhorias na distribuição de renda, em um mercado internacional cada vez mais competitivo, resultou em uma crise de acumulação de capital e na queda da taxa de lucro, principalmente nas corporações dos Estados Unidos da América.

É digno de nota que apesar da influência dos Estados Unidos nas duas primeiras décadas do pós-guerra em conduzir esse modelo de acumulação, ele acabou por produzir uma reestruturação industrial nos países europeus e no Japão. Consequentemente houve um aumento significativo na concorrência internacional. Esse alto grau de competitividade acabaria por desencadear uma crise no abastecimento de petróleo na década de 1970 levando ao esgotamento do tratado de Bretton Woods<sup>61</sup>. Em síntese, os anos de 1970 trouxeram um realinhamento das economias europeias e japonesa aos EUA (TEIXEIRA, 2000, p.183-184). Tal realinhamento engendrou mudanças nas relações de troca, afetando ulteriormente o cenário da economia mundial. Antes, cabe restabelecer os nexos processuais que permitiram tal realinhamento nas relações de troca internacionais.

Primeiramente, o grande volume de dólares enviado para os mercados europeus, em forma de investimentos diretos e indiretos, favoreceu as estruturas produtivas de alguns

---

credibilidade pautava-se na dinâmica comercial dos EUA e na capacidade desse país em manter um índice de reservas consideráveis. Com a diminuição nas relações de troca, no mercado internacional, frente ao avanço das outras economias centrais, os EUA se viram forçados a estabelecer medidas protecionistas impondo barreiras institucionais à tomada de recursos de não residentes ao mercado de capitais e aos empréstimos dos bancos norte-americanos no exterior. Estas medidas tiveram como consequência a saída dos bancos nacionais norte-americanos para o exterior, restabelecendo em escala mundial o circuito de reprodução de capital, ou seja, a transnacionalização do sistema capitalista financeiro, longe dos instrumentos de política monetária tradicionais. (TEIXEIRA, 2000, p. 183).

<sup>61</sup>O acordo de Bretton Woods em 1947 buscou traçar um novo sistema monetário internacional com o fim do padrão ouro-libra. O ouro permaneceria como mercadoria lastro, mas a sua conversibilidade se daria pelo dólar americano. Haveria uma menor rigidez quanto à flutuação cambial, evitando assim a fuga de capitais domésticos. Esse movimento contracionista favoreceria o ajuste na balança de pagamento e evitaria a competitividade dos países com taxas de câmbio flutuantes. No entanto a medida se mostrou ineficaz e desastrosa para a economia internacional e para o processo de reconstrução dos países europeus e do Japão no pós-guerra, pois eles necessitavam de um sistema de crédito e de um volume muito grande de investimentos. A fixação de um padrão-ouro, ao longo das décadas seguintes tornou-se insuportável mediante a conjuntura política e econômica da época, e a emissão de moeda americana para sustentar o seu projeto de hegemonia na reconstrução do sistema capitalista do pós-guerra ultrapassou os limites do lastro em ouro e desencadeou o fim do tratado de Bretton Woods em 1971. Assim definiu-se o dólar americano efetivamente como padrão financeiro internacional. Cabe destacar que neste período foram criados o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Bird (Banco Interamericano de Desenvolvimento) que mais tarde se tornaria o Banco Mundial (OLIVEIRA, 2004, p. 186; MEDEIROS & SERRANO, 2000, p. 122; TEIXEIRA, 2000, p. 178-179).

países<sup>62</sup>. Em relação ao mercado japonês, além da transferência financeira direta, houve por parte da política fiscal dos EUA um incentivo à absorção das mercadorias japonesas pelo seu mercado interno. Isso resultou em futuros déficits na balança de pagamento EUA. Em segundo, desde os últimos anos de 1960 vinham se processando mudanças estruturais no sistema bancário e financeiro mundial. Havia um sistema privado e unificado fora da regulamentação governamental dos Estados que buscava constantemente a quebra das fronteiras fiscais, cambiais e monetárias. Essa maior flexibilidade do capital financeiro acabou por favorecer um período de alta especulação financeira e monetária, com a ampliação das ações dos capitais financeiros na economia internacional, culminando no acentuado aumento da vulnerabilidade dos Estados nacionais, e dificultando a manutenção do poder de troca de suas moedas. Essa conjuntura traria problemas financeiros sérios para os Estados periféricos, que historicamente se pautavam como agentes internacionais carentes de recursos. Segundo Santos (2000), essa conjuntura seria perversa e constrangedora para os Estados nacionais. Para este autor, o processo de internacionalização do capital atrelado à expansão das empresas transnacionais geraria uma relação “violenta do dinheiro” nos Estados nacionais periféricos, pois, na medida em que grande parte das grandes corporações industriais tornava-se atrelada as grandes corporações financeiras, estas utilizavam-se da poupança interna dos países em que estavam instaladas, transferindo, em forma de *royalties*, pagamento de serviços ou remessa de lucros para as suas matrizes, localizadas nos países centrais e desenvolvidos. O volume de capital retornava aos países periféricos em forma de empréstimos da dívida pública ou de reinvestimento no sistema de produção. Então, o que seria um processo doméstico de geração de poupança interna, transformava-se, através das transnacionais em poupança externa. (SANTOS, 2000, p.38-44).

O ajustamento dos juros dos EUA aplicados aos países devedores produziu um estado de instabilidade que marcou toda a década de 1980. Esses elementos colaboraram para a instabilidade dos Estados periféricos e para a primazia das economias dos países mais ricos no processo de globalização. (OLIVEIRA, 2004, p. 188-190; TEIXEIRA, 2000, p. 182- 183).

Foi também na década de 1970 que surgiu no cenário internacional a expressão *questão urbana*, a partir da publicação da obra de Manuel Castells, em 1972. O pano de fundo para discussão da questão urbana foi a situação das cidades europeias nos anos de 1970. Castells identificaria como epicentro da reprodução da força de trabalho o “urbano”,

---

<sup>62</sup>O volume de investimento do governo americano no Japão e em alguns países europeus propiciou a criação das empresas multinacionais e mais adiante, das empresas transnacionais, agentes centrais, juntamente com o sistema financeiro internacional, do processo de globalização econômica. (OLIVEIRA, 2004, p. 189)

compreendido como o *locus* da contradição entre capital e trabalho, presente nas novas relações de consumo e nas funções exercidas pelos governos das cidades. Tais governos ampliariam os serviços por meio da criação de infraestruturas técnicas e sociais, principalmente na produção de equipamentos e mobiliários urbanos de uso coletivo. O papel do Estado na nova configuração das cidades seria desonerar o capital privado de uma parcela do custo da reprodução da força de trabalho, através de construção de moradias populares, transportes urbanos coletivos, e obras de pavimentação, entre outros. Além de oferecer novas oportunidades de investimento ao capital privado, através da contratação de serviços e de financiamento público crescente, o Estado atuava como agente apaziguador dos conflitos entre capital e trabalho. Assim, a política pública urbana combinaria produção de bem-estar coletivo, aumento da dívida pública e regulamentação social. O processo capitalista urbano passaria da ótica da produção para a do consumo.

É neste contexto que aparecem como agentes políticos os movimentos sociais, os quais lutariam por uma posição que fosse além daquela definida como sendo a de consumidor de bens públicos, mas também por direitos sociais e civis. Parte desses movimentos direcionaria suas lutas para o campo da cultura, em lutas por identidade e reconhecimento. Para Castells, os movimentos sociais urbanos se relacionariam com a problemática econômica e política do capitalismo como um todo. Assim sendo, a constituição da esfera pública e o desenvolvimento dos movimentos sociais urbanos seriam decorrências do processo contraditório inerente ao próprio capital.

A problemática dos MSU situava-se, para Castells, num plano duplo, a saber: de um lado, na análise dos processos sociais de mudança e dos modos de consumo coletivo; de outro, nas articulações entre as novas contradições sociais que emergem na sociedade capitalista e as contradições econômicas e políticas que se encontram na base de sua estrutura social (GOHN, 2007, p. 191).

Entretanto, mesmo destacando a importância dos movimentos sociais e o papel que a lógica do consumo teria a partir dos anos de 1970, Castells deu um tratamento secundário a tais questões, mantendo como prioridade a problemática da produção, ou seja, a luta entre capital e trabalho. (CASTELLS, 1989; SOUZA, 2000, pp. 42-43)<sup>63</sup>. Apesar da ênfase dada às

---

<sup>63</sup> Segundo Gohn (2007) ao longo de sua produção teórica Manuel Castells enfrentou longas críticas - principalmente sobre a questão dos sujeitos políticos atrelados às relações de produção - e reformulou sua abordagem sobre os movimentos sociais urbanos. Nos anos 1980, Castells, influenciado pelos trabalhos do sociólogo francês Alain Touraine, abandonou os referenciais marxistas e passou a afirmar que “a história e a sociedade são formadas por uma articulação de experiências, produção e poder” (CASTELLS, 1983, Apud. GOHN, 2007, p. 192). Castells definiu três tipos básicos de protestos coletivos: os sindicais; os comunitários; e

contradições entre capital e trabalho nos estudos das cidades, as obras de cunho marxistas, como a de Castells, criticaram abordagens sociológicas, como as da Escola de Chicago, que entendiam os conflitos urbanos como conflitos entre indivíduos, anulando as diferenças estruturais e as relações de classes. Além disso, as análises marxistas criticavam a visão que a Escola de Chicago tinha em relação aos movimentos sociais de cunho cultural. Para as análises pragmatistas o elemento cultural resulta de um “desejo pessoal de mudança. [...] O processo de criação e de desenvolvimento das motivações, apesar de vir do exterior – por ser de ordem cultural – assenta-se em bases interiores” (GOHN, 2007, p.31). As análises marxistas passaram a valorizar a cidade como lugar da luta de classes, compreendendo os novos movimentos sociais como forças políticas com potencial transformador. Para isto, era importante analisar suas demandas, ações e as relações destes com os governos e os partidos políticos.

Embora as análises marxistas contextualizassem o surgimento dos movimentos sociais urbanos e destacassem o papel político de seus agentes, elas minimizaram as questões relativas à produção cultural e desconsideraram aspectos intersubjetivos que atravessavam as demandas políticas de vários movimentos sociais a partir da década de 1970, pois como já mencionado, tinham por base um marxismo clássico cujo foco centrava-se apenas nas lutas de classe e nas relações de produção e reprodução no sistema capitalista (SOUZA, 2000, pp 44-45; GOHN, 2007, p.172).

Na análise da questão urbana, é necessário destacar a existência de problemas urbanos primários (SOUZA, 2000). Tais problemas seriam de ordem objetiva, ou seja, na maioria das vezes “independem de nossa consciência sobre a natureza e origem” (ibid, pp. 45-46). Esses problemas primários podem ser determinados por elementos mais gerais; podem ser o resultado da contradição inerente ao modo de produção capitalista, como também de especificidades próprias do ambiente social e político. Por assim dizer, os problemas primários como pobreza, exclusão socioespacial e violência se relacionariam com questões como lutas de classe e racismo, entre outros, tornando a dimensão da análise complexa e intersubjetiva. Daí a importância das duas dimensões, cultural e política, nas análises dos

---

os movimentos de cidadãos. Posteriormente Manuel Castells reformularia uma vez mais sua abordagem dos movimentos sociais urbanos apontando a incapacidade de tais movimentos de promover mudanças significativas sem a atuação do Estado. Os movimentos sociais, embora pudessem ter uma grande importância no diagnóstico das novas questões sociais urbanas, seriam limitados, pois estariam sujeitos ao jogo da política clientelista e à objetividade das demandas imediatas. O Estado seria o elemento responsável pela organização das demandas sociais e pela coesão da sociedade. Para uma análise da obra de Castells, ver Gohn, 2007 e Souza, 2000.

movimentos sociais urbanos. É sobre esse aspecto que incorre a crítica aos trabalhos de Castells realizados na década de 1970.

Eis, aí, um dos graves silêncios de Castells, [...] Sem aprofundamento no que concerne à cultura (incluindo a cultura política), a qual não se reduz a uma superestrutura ideológica, e sem aprofundamento a propósito das representações sociais e da psicologia social, não é possível explicar, apenas com a ajuda de indicadores da gravidade dos problemas urbanos primários, a intensidade variável da criminalidade, dos movimentos sociais e das demais reações, sejam elas espetaculares ou banalmente quotidianas. Isso – sublinhe-se – sem prejuízo para o reconhecimento da existência de contradições sociais objetivas na esfera da produção e da opressão política a serviço dos interesses do capitalista. (Ibid, pp. 46-47).

A partir dos anos de 1980, algumas correntes neomarxistas<sup>64</sup>, tendo como base os estudos de juventude de Karl Marx sobre consciência, alienação e ideologia; a teoria da alienação desenvolvida por Georg Lukács, em “História e Consciência de Classe”; e os trabalhos teóricos da Escola de Frankfurt, passaram a dar alguma prioridade à cultura. Em relação à Escola de Frankfurt, destaca-se o trabalho de Theodor W. Adorno e Max Horkheimer, “Dialética do Esclarecimento”. Os autores retomaram a discussão filosófica sobre a alienação nas relações de produção e passaram a tratá-la em um campo mais complexo, o da produção cultural e o da cultura de massa, tendo como referência o governo da Alemanha nazista e os aspectos do capitalismo norte-americano com sua indústria do entretenimento (ROBERTS, 2008; GOHN, 2007). Há também neste período uma maior influência dos trabalhos de Antonio Gramsci, sobre hegemonia, sociedade civil, Estado ampliado e classes subalternas. Tais releituras e interpretações trouxeram centralidade à política, que passou a ser analisada como sendo cultura política. Tais concepções foram resultantes das novas experiências democráticas, e novos movimentos sociais, os quais, a partir da década de 1970, passaram a ter uma relativa importância, tanto nas questões econômicas como nas transformações sociais e culturais (GOHN, 2007, pp. 175-177).

Cabe mencionar que a obra de Gramsci, no Brasil e na América Latina de uma maneira geral, exerceu grande influência sobre as análises econômicas e políticas que foram feitas nos anos 1970 e 1980. Setores da esquerda buscavam alternativas às interpretações marxistas ortodoxas. Gramsci proporcionou argumentos teóricos que permitiram a superação ou a relativização do elemento econômico em favor do político e o cultural, que dominava as análises marxistas da época (DAGNINO, 2000). Com Gramsci, através dos conceitos de

---

<sup>64</sup> Gohn (2007) destaca que os estudos dos historiadores marxistas corroboraram para uma outra abordagem dos estudos urbanos e movimentos sociais, destacando as obras de Eric Hobsbawm, E. P. Thompson e G. Rude.

hegemonia, transformação social e sociedade civil, as análises interpretativas sobre as transformações em curso no Brasil e na América Latina puderam entrelaçar inúmeras imbricações históricas que abrangiam conjuntamente a cultura, a política e a economia, permitindo análises que levassem em conta “[...] uma equivalência entre forças materiais e elementos culturais dentro de uma visão integrada da sociedade como um todo” (ibidem, p.66). Assim, a obra de Gramsci foi recebida em grande parte dos países da América Latina como um elemento teórico renovador sem que os ideais socialistas fossem abandonados. As análises de Gramsci também influenciaram os estudos históricos que procuravam compreender a formação dos Estados nacionais e a modernização das forças produtivas nos países periféricos, bem como os estudos sobre os movimentos sociais urbanos que passaram a fazer parte da atmosfera política nas décadas de 1970 e 1980. Os conceitos de Gramsci foram elementos importantes para a compreensão social e política das transformações sofridas pela América Latina. A obra de Gramsci passou a ser o forte referencial teórico interpretativo para as análises que procuravam explicar os novos movimentos sociais urbanos, o fim da ditadura militar e a democratização do sistema político.

Mas foi no sentido da compreensão dos novos processos políticos que estavam então tomando forma, e dos desafios políticos que representavam, que as rotas abertas pela influência de Gramsci começaram a ser cada vez mais exploradas. Assim, a problemática da democracia e todo o conjunto de novas questões que ela implicava constituíram o cenário em que se manifestou o *boom* gramsciniano. (ibid, pp.68-69).

As relações entre movimentos sociais, estruturas econômicas e políticas foram, a partir dos estudos de Gramsci, tomando um corpo interpretativo no qual a cultura e suas inúmeras manifestações passaram a receber um tratamento político. Assim, a concepção de cultura como sendo “a atribuição de significados embutida em todas as práticas sociais”, no decorrer da década de 1970 passou a envolver pressupostos políticos. Além de atribuírem significados às inúmeras manifestações sociais, as práticas sociais, ou seja, culturais, foram compreendidas como sendo resultado de lutas e conflitos por poder. Em outras palavras, quais classes ou frações de classe têm o monopólio do poder para atribuir significado às práticas sociais? A classe que atribui significado às manifestações sociais, culturais e políticas é aquela que assume também a hegemonia na sociedade. Ou como fundamenta Dagnino: “[...] a luta por significado e por quem tem direito de atribuí-lo não é apenas, em si mesma, uma luta política, mas é também inerente e constitutiva de toda política” (ibid, p.75). Para os intelectuais seguidores de Gramsci, seria no contexto dos movimentos sociais urbanos e no processo de retomada da democracia na América Latina e no Brasil que a participação da sociedade civil

através dos inúmeros atores sociais e sujeitos políticos lutariam para expressar seus valores e significados, sem que tais lutas fossem diretamente vinculadas às questões objetivamente partidárias. No Brasil, em especial, seriam em sua maioria lutas por direitos.

[...] o que raras vezes se reconhece é o fato de que os movimentos populares urbanos alcançaram essa mesma compreensão da imbricação entre cultura e política assim que perceberam que não tinham que lutar apenas por seus direitos sociais – moradia, saúde, educação etc. – mas pelo próprio direito de ter direitos. Como parte da ordenação social autoritária, hierárquica da sociedade brasileira, ser pobre significa não apenas privação econômica e material, mas também ser submetido a regras culturais que implicam uma completa falta de reconhecimento das pessoas pobres como sujeitos, como portadores de direitos (ibid, p.82).

Isso nos remete diretamente à questão levantada por Fraser (2007), A luta por redistribuição e luta por reconhecimento são ambas lutas políticas, que pensadas conjuntamente engendram uma luta por justiça, uma luta por “direito a ter direitos”. É nesse sentido que analisamos os primeiros movimentos de moradores de favelas, que buscavam, além de direitos sociais, como o direito à moradia, os direitos à justiça, através da luta pelo reconhecimento de uma determinada identidade social, a de trabalhador favelado. Este foi o caso da União dos Trabalhadores Favelados, de 1954, tratado no segundo capítulo. Depois, com a FAFEG, já em suas primeiras reuniões, as lutas por redistribuição e por reconhecimento surgem como preocupação da instituição, pois além de tratarem da organização da Federação e da luta contra as políticas públicas de remoção de favelas, suas lideranças enunciavam uma preocupação com os direitos dos indivíduos, buscando pautá-la em suas discussões. “[...] Após a montagem da equipe, tanto a que era representada por nós, como a de outras comunidades, nós começamos a discutir os direitos dos indivíduos” (BISPO, apud SANTOS, 2008, 113)<sup>65</sup>.

Entretanto, a continuidade desse movimento se mostrou inviável mediante a pressão exercida pelo governo militar e pelas constantes perseguições às lideranças políticas dos moradores de favelas, como também as inúmeras formas de cooptação de lideranças comunitárias à frente das associações de moradores. De certa maneira, o período de 1960 até fins de 1970 representou um silenciamento de toda a vida associativa que se voltava para o enfrentamento das políticas governamentais. A supressão dos direitos políticos e civis foi combinada a um discurso de construção de uma nação moderna e desenvolvida, cuja

---

<sup>65</sup> A dissertação de mestrado de Eladir Fátima Nascimento dos Santos (2008), defendida no Programa de Pós-graduação em Memória Social – UNIRIO apresenta um conjunto de entrevistas e relatos de lideranças da FAFEG e FAFERJ oferecendo importantes fontes para reflexão e análise.

materialização seria um amplo mercado consumidor. Algo sedutor mediante a grande precariedade da vida dos trabalhadores e população pobre do país. No entanto, o governo já demonstrava sinais de mudança na condução do regime ditatorial. O alto crescimento econômico alcançado com o período do “milagre econômico”<sup>66</sup> vinha se deteriorando, principalmente pelas fortes altas do petróleo no cenário internacional, acarretando um alto custo para as indústrias nacionais, cujo núcleo eram as montadoras de veículos. Cabe ressaltar a fragilidade da economia brasileira frente aos movimentos internacionais. No Brasil, tanto o governo como as elites envolvidas no processo de industrialização e modernização da sociedade brasileira não criaram uma simetria entre expansão de crescimento e ampliação do mercado consumidor. Em outras palavras, o crescimento da produção de mercadorias no processo de industrialização no Brasil, juntamente com a sua expansão econômica, não teve como suporte a formação de um mercado interno dinâmico constituído por amplas camadas da população. A dinâmica do desenvolvimento econômico brasileiro e a expansão da produção industrial sem um mercado doméstico intenso necessitaram de recursos externos crescente. A formação do mercado de trabalho foi realizada por um governo forte que embora tenha regulamentado os direitos trabalhistas, garantiu a presença de um exército social de reserva, permitindo ao capital um lucro maior a partir da existência de um contingente populacional que foi utilizado como fator de produção barato. (OLIVEIRA, 2003).

Com o agravamento da crise após 1974, discutido no início deste capítulo, o governo passou a ser objeto de críticas, principalmente pelo aumento das desigualdades sociais e regionais do país e pela alta concentração de renda nas camadas mais ricas da sociedade. Foi nesse contexto que surgiram os ‘novos movimentos sociais’, ou seja, movimentos de grupos sociais diversos que não estavam necessariamente alinhados à luta do proletariado. Esses movimentos, como visto anteriormente, foram analisados por correntes teóricas diversas. A partir da teoria da alienação defendida pelos frankfurtianos, os marxistas consideravam a cultura popular como expressão da “falsa consciência de classe”. Os marxistas ortodoxos privilegiavam as análises dos modos de produção, minimizando o papel do Estado e dos

---

<sup>66</sup> O conhecido período do “milagre econômico” brasileiro (1964-1974), ao mesmo tempo em que fez com que o país crescesse à taxa média de aproximadamente 10% a.a. combinando controle inflacionário, diminuição do crédito para pequenas e médias empresas nacionais, arrocho salarial e diminuição no controle dos preços, com endividamento externo, acabou por produzir uma enorme concentração de renda no país, além de iniciar uma desnacionalização das empresas brasileiras. O custo da cesta básica para o trabalhador em 1963 era de 98 horas e 20 minutos, passando para 109 horas e 15 minutos em 1966 e chegando às 172 horas e 10 minutos em 1998, para a mesma cesta básica. (SILVA, 1996. CANO, 1999).

novos movimentos. As teorias liberais consideravam o Estado como o campo decisivo nas relações de poder e os partidos políticos como agentes centrais nas lutas sociais.

No final da década de 1970 e no início dos anos de 1980 surge a expressão “terceiro setor”<sup>67</sup>, que indica a presença de movimentos sociais diversos, representações de classe, organizações não governamentais, movimentos e instituições religiosas, organizações filantrópicas, e fundações, entre outros (MONTAÑO, 2007). Os teóricos que utilizam o termo “terceiro setor” não estão mais trabalhando com um conflito central que dividiria a sociedade entre burgueses e proletários, duas classes antagônicas, mas com atores políticos que estariam lutando por significados e prioridades diversos a partir de um extenso campo que englobaria setores da sociedade civil, do Estado e do mercado, sendo a cidade palco da materialização dessas lutas por significados e direitos.

Nos anos 1970, a vida associativa no Brasil tomou outros rumos, principalmente com o crescimento de associações de moradores de bairros. Várias organizações civis iniciaram movimentos em busca de melhorias de relações de trabalho, de moradias e de acesso aos serviços e bens de consumo. Isso acabaria por fortalecer a formação de um consenso social em torno da luta pela volta do regime democrático. Não só as associações de bairros surgiram na esfera da sociedade civil como agentes políticos, mas também movimentos sociais diversos. Apesar da heterogeneidade das demandas, os movimentos engendraram uma bandeira única, o fim da ditadura militar no Brasil. Os movimentos das associações dos moradores de favelas também retomaram bandeiras políticas, após um período de forte repressão e controle direto dos órgãos públicos como sobre a antiga Fafeg, transformada em Faverj.

Esses novos movimentos sociais tiveram duas fortes influências, a primeira da “ala progressista” da Igreja Católica que se encontrava ligada à Teologia da Libertação que, com base no Concílio do Vaticano II, tivera como tese: *posse, abrigo e proteção*, como pressupostos às garantias dos direitos dos cidadãos; com isso, setores da Igreja Católica passaram a incentivar e apoiar inúmeras organizações e movimentos sociais, tendo como destaque a Pastoral da Terra, as Comunidades Eclesiais de Base e a Pastoral de Favelas. (SANTOS, 2004, pp. 72-74). Essa última esteve fortemente envolvida como a luta dos

---

<sup>67</sup> Há inúmeras controvérsias quanto a origem do termo “terceiro setor”, assim como sua finalidade objetiva. Para alguns teóricos terceiro setor tem nacionalidade. Sua procedência é norte-americana, nos finais dos anos de 1970, baseado no associativismo voluntário. Portanto, fazem parte de uma “cultura política e cívica baseada no individualismo liberal”. Outros teóricos apontam que o termo surgira nos anos de 1960 e 1970, no auge dos novos movimentos sociais e das organizações não governamentais. Para uma melhor discussão ver Montañó (2007); Landim (1999).

moradores de favelas contra as políticas de remoção nos últimos anos do período ditatorial, como foi o caso da remoção da favela do Vidigal, Zona Sul da cidade, que junto com a Pastoral de Favela conseguiu junto à Justiça uma liminar que impediria a remoção dos moradores. (BRUM, 2006, p.79). A segunda foi a combinação de dois movimentos concomitantes, o associativismo de bairro e a volta das ações dos sindicatos, destacando-se as greves dos metalúrgicos de São Paulo (PAOLI & TELLES, 2000; SANTOS, 2004; GOHN, 2007).

O período compreendido entre meados da década de 1970 e os últimos anos da década de 1980 (declínio do autoritarismo militar e início do processo de democratização política) tiveram como elemento importante para a consolidação da via democrática o crescimento na cena pública do associativismo de bairro. Esse movimento articulado entre setores da sociedade civil, em um primeiro instante, pautou-se por lutas pontuais, como saneamento básico, pavimentação e melhorias no mobiliário local. Aos poucos, foram sendo engendradas novas concepções em torno do direito à cidade. A própria concepção de direito foi se ampliando e se elevando à noção de direitos universais, como justiça social, integridade, liberdade e participação política. Desse processo surgiram novos movimentos sociais urbanos (SANTOS, 2004, pp 86-90; DAGNINO, 2000, pp. 79-85; PAOLI e TELLES, 2000, pp.107-109). Houve um desdobramento político no corpo da sociedade civil, que passou de um campo restrito de reivindicações e demandas econômicas e sociais localizadas para um campo de questões mais abrangentes e subjetivas: do associativismo de bairro para os movimentos de bairros e desses para os movimentos sociais. O associativismo de bairro pode ser definido por seu caráter localista e espacialmente determinado; os movimentos de bairro surgiram como consequência do crescimento do primeiro, porém abrangendo um espaço de reivindicações mais amplas, ou seja, as lideranças pensavam a cidade como um todo. Já os movimentos sociais desfizeram os limites da espacialidade territorial e defenderam propostas que foram além das questões de classes e diferenças locais, inserindo discursos sobre etnias, sexualidades, justiça social, liberdades políticas, entre outros (SOUZA, 2000, pp. 140-142).

Nos finais dos anos de 1970 surgiu a Famerj, Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro, que congregava diversas associações de moradores de bairros de classe média da cidade que, proliferaram nesta época. Suas lutas e reivindicações eram abrangentes, desde demandas por melhores serviços públicos em infraestrutura, melhorias salariais, até o fim da repressão policial que caracterizava o regime político da época. Dentro da bandeira de fim da ditadura militar e a volta da democracia, inúmeras outras questões eram levantadas pela entidade. A mais conhecida da época, que

tomou grande parte do espaço nos jornais foi a luta pelos inadimplentes do Sistema Financeiro de Habitação.

A sigla FAMERJ (Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro) comparecia com frequência nas páginas dos jornais, graças às suas críticas, campanhas, manifestações e, principalmente, devido ao suporte jurídico e político oferecido pela FAMERJ aos mutuários inadimplentes do Sistema Financeiro da Habitação, tendo sido esta a principal e mais conhecida luta da entidade (SOUZA, 2000, pp. 141-142).

Os movimentos dos moradores de favelas puderam ser compreendidos como movimentos sociais, ou seja, como movimentos que buscavam reivindicar politicamente junto ao poder público melhorias na redistribuição e reconhecimento ao direito à cidade, em síntese, direito à justiça, nos finais da década de 1970. Isso aconteceu posteriormente ao associativismo de bairro, que como define Gohn foi “a era da participação” (2007 p. 273).

Desde os anos de 1950 com a União dos Trabalhadores de Favelas, depois com a Coligação dos Trabalhadores de Favelas, e, na década de 1960, com a Federação dos Moradores de Favelas do Estado da Guanabara, os moradores de favelas apesar de se organizarem para a obtenção de ganhos pontuais, já manifestavam no espaço público insatisfação com as políticas públicas urbanas implementadas pelo governo. O mesmo aconteceu com os movimentos sociais protagonizados pelas associações de bairros das cidades, que começaram com lutas pontuais, em torno de demandas por infraestruturas locais, e chegaram às reivindicações de âmbito nacional, como a volta do regime democrático.

O que marcou os movimentos sociais dos moradores de favelas dos anos 1980, mesmo sendo bem posterior aos movimentos associativos da década de 1970, foi o fato de eles terem sido fortemente reprimidos pelo poder de polícia do Estado e pela redistribuição desigual da renda. Suas demandas e suas reivindicações foram tratadas marginalmente pelo poder público e por parte da sociedade. Ora eram tratados como marginais perigosos e subversivos, ora subalternizados como carentes, incapazes e dependentes das ações do Estado. Essa oscilação quanto ao entendimento do poder público sobre o “problema favela” definiu as políticas públicas voltadas para as favelas: remoção, assistencialismo, urbanização e populismo.

A partir da década de 1980 as mudanças nas relações econômicas internacionais, grande a movimentação social, e lutas por direito à cidade e justiça conviveram com o primeiro governo de Leonel Brizola no estado do Rio de Janeiro. Primeiro governo fortemente contrário às políticas públicas do Regime Militar, o governo de Brizola também se destacou por sua preocupação com os moradores de favelas; ele foi contrário, por exemplo, às

antigas políticas de remoção de famílias das áreas das favelas. É nesse governo também que a temática dos direitos humanos em torno da população que morava em favelas passou a ser enfatizada. Entretanto, foi também no governo de Brizola que a política de cooptação de lideranças comunitárias tomou um outro dinamismo, modificando de forma substancial a relação entre as lideranças faveladas, os presidentes de associações de moradores e os líderes comunitários. Estes últimos passaram a fazer parte dos quadros de funcionários dos governos estaduais e municipais do Rio de Janeiro. Há por parte desse mecanismo, uma combinação de discurso populista com práticas assistencialista e clientelística, sendo que o conceito de classe é substituído pela idéia de pobreza. As lutas anteriormente compreendidas como sendo lutas por direitos passaram a serem tratadas como lutas contra a pobreza e a carência. (OLIVEIRA, 2006, p. 286).

Nesse período, as relações entre líderes comunitários e moradores foram atravessadas pela ação de um outro elemento, que por sua natureza violenta, interferiu no processo de retomada dos movimentos dos moradores de favelas e, conseqüentemente, no processo de formação dos participantes do movimento como classe: o tráfico de drogas. Segundo depoimento de uma liderança comunitária, moradora e atuante no Morro do Pau da Bandeira, a presença do tráfico de drogas nas associações de moradores que pertencem ao “Complexo dos Macacos” já era sentida desde os anos de 1970.

O que eu sei, e o que os outros líderes da favela colocam, é que desde os governos do Chagas Freitas, antes mesmo do Brizola entrar, os caras que dominavam o morro já influenciavam nas eleições para os presidentes das associações. Seja no Lote, seja no Macaco e no Pau-da-Bandeira<sup>68</sup>. Eles diziam que as eleições corriam livres, mas o presidente não podia ser uma pessoa que eles não gostavam. Então, se o candidato que ganhasse as eleições fosse alguém que eles gostavam, tudo bem. Mas senão, eles mandavam sair e fazer outras eleições. Já teve até presidente que morreu, mas isso eu não quero falar.

Outra coisa é que no início, os donos do morro não se metiam nas obras feitas pelos presidentes das associações, só se tal obra atrapalhasse o “movimento”<sup>69</sup> e a segurança deles, fora isto, tudo ficava por conta da associação. Mas acabou que como eles só deixavam eleger aqueles que eles gostavam, as pessoas da comunidade começaram a não querer votar e acho que aí iniciou o esvaziamento da associação, que piorou mais, muito mais<sup>70</sup>.

Foi então nesse contexto que se iniciou o primeiro governo de Leonel Brizola (1983-1986). Embora com uma proposta diferenciada do governo anterior no que dizia respeito às políticas públicas voltadas para as favelas, ao comprometimento com o processo de

---

<sup>68</sup> Grupo de favelas que compõem o Complexo do Morro dos Macacos.

<sup>69</sup> Termo indicativo à venda de entorpecentes dentro da favela.

<sup>70</sup> Entrevista realizada em maio-junho de 2008.

redemocratização política do país e a tentativa de combinar segurança pública e direitos humanos, o novo governo socialista não obteve êxito.

### **3.2 A política para as favelas no governo Leonel Brizola**

As eleições de 1983 no âmbito nacional significaram o início do fim do regime militar e ditatorial no Brasil. Além de o Governo Federal perder sua maioria parlamentar de deputados e senadores no Congresso Nacional, metade dos governadores eleitos no país foram de partidos de oposição, destacadamente PMDB e PDT. Este último tinha fortes relações partidárias com o Partido dos Trabalhadores (PT), principalmente nas agendas sociais e trabalhistas. Tal mudança na estrutura partidária repercutiu significativamente no movimento das “Diretas Já” e nas eleições presidenciais de 1985<sup>71</sup>.

Partindo desse quadro mais amplo, qual seja, o das mudanças no processo político que estava em curso desde a metade dos anos de 1970, com o aumento do associativismo de bairro e dos movimentos sociais na sociedade brasileira e com a renovação do quadro partidário em âmbito nacional é possível compreender a vitória de Leonel Brizola para o governo do estado do Rio de Janeiro. Alguns autores analisam a vitória de Brizola a partir da categoria “ressentimento”. Para Burgos (1999, p.41), por exemplo, a expressão das classes subalternas seria marcada por um ressentimento às políticas públicas voltadas para favelas de governos anteriores, cuja diretriz era a remoção das favelas. Brizola significaria a possibilidade de “vingança”. Segundo Zaluar (1985, p. 255), os votos dos moradores de favelas, nas eleições de 1982 foram os votos dos “super revoltados”. Tal expressão seria identificada pela pesquisadora em sua pesquisa de campo no complexo da Cidade de Deus à época. Esses votam significariam um ato de revolta às pressões exercidas pelo Estado ditatorial e ao mecanismo de clientelismo e cooptação das associações de moradores para a máquina estatal.

---

<sup>71</sup> Em 1984 a oposição no Congresso, formada por membros do PMDB e dissidentes do ARENA, enviou uma emenda à Constituição propondo as eleições diretas em 1986, que foi derrotada. As eleições ocorreram no âmbito interno do Parlamento, tendo como candidato eleito o representante da oposição ao Governo, Tancredo Neves e seu vice, José Sarney. Embora acenando para uma mudança nas bases conservadoras da política nacional, Tancredo Neves formava uma aliança com grupos conservadores que propunham mudanças mais lentas e gradativas nas relações econômicas, políticas e sociais. Desse acordo surge a “Aliança Democrática” entre o PMDB e o PFL, e dissidentes do PDS. Essa aliança levou Tancredo Neves e José Sarney à vitória pela presidência da República no colégio eleitoral em 1985, derrotando Paulo Maluf. Entretanto, Tancredo Neves morreu antes de exercer o cargo sendo então empossado o vice José Sarney.(CANO, 1999, pp. 207-210).

Do ponto de vista dos excluídos do Rio de Janeiro, as eleições de 1982 dão ensejo à tradição política do ressentimento. Era a primeira oportunidade, desde a eleição de Negrão de Lima em 1965, que teriam os excluídos de se manifestar diante do Executivo. Nessa hora, a se darem conta de que havia uma alternativa desvinculada da ditadura e da lógica clientelista constituída pela máquina chaguista, despejam seus votos. (BURGOS, 1999, p.41).

Primeiramente, mesmo sobre forte repressão policial, os movimentos dos moradores de favelas não deixaram de se manifestar politicamente contra as políticas do governo. Em 1979, houve uma forte pressão das associações de moradores para que os moradores de favelas agissem organizadamente e unificadamente contra as políticas de remoção. Na Rocinha, em 1979, o Movimento de Reorganização das associações de moradores (MORA) procurou uma autonomia política administrativa em relação ao poder público, que à época decidia sobre os candidatos à presidência das associações de moradores.

Na Rocinha, por exemplo, surgiu em 1979 o Movimento de Reorganização das Associações de Moradores (MORA). Segundo um dos articuladores, para conseguir ativar a associação e afastar o interventor, “nós fizemos de tudo: pichamos paredes, soltamos folhetos, fizemos reuniões...E jogamos fundo naquela coisa que a gente achava errado que era a Associação dos Moradores ser administrada por uma pessoa que não morava na Rocinha (SEGALA, apud PANDOLFI e GRYSZPAN, 2000, p. 246)

No mesmo período, ou seja, no ano de 1979, surgiu a Comissão de Defesa das Favelas da Maré (Codefam) como resultado de uma luta dos moradores das favelas da região contra um projeto do governo federal, o Projeto-Rio. Tal projeto tinha como objetivo a erradicação das favelas de toda a área que compreendia o complexo da Maré, visando a construção de um parque industrial e conjuntos habitacionais. (PANDOLFI e GRYSZPAN, 2000). Nesse período se reiniciou a atividade da Faferj que, buscando uma maior autonomia frente ao processo de cooptação e domínio da estrutura estatal imposta pelos dois governos de Chagas Freitas (1970-1974;1978-1982), deu início a um movimento de mudança nas relações com o governo, defendendo novas eleições para a diretoria da Federação. Houve neste momento uma dissidência tanto política quanto ideológica da entidade representativa dos moradores de favelas, o que demonstrava que não havia apatia e que as lideranças eram ativas (DINIZ, 1982, p.156). Segundo Pandolfi e Grynszpan (2000), a Faferj teve grande influência na formação da Federação das Associações e Entidades Afins (Famerj), em 1978. O presidente da Famerj, Jó Rezendes declarou:

[...] em três anos, a partir de 1978, o movimento das associações de moradores tomou conta do país[...] Aliás, o que inspirou a formação da Famerj foi a Faferj, foram as lideranças das comunidades das favelas que fizeram a ponte para a Famerj existir. (FERREIRA, ROCHA E FREIRE, apud PANDOLFI e GRYSZPAN, 2000, p.246).

O segundo ponto que se coloca é que a discussão sobre política partidária não esteve ausente das favelas. Vários foram os núcleos criados pelos partidos de esquerda que, mesmo não estando legalmente concorrendo às eleições, tiveram suas bandeiras e propostas partidárias discutidas entre lideranças e comunidades. Partidos como PDT e PT agiam fortemente em grupos de jovens dentro de favelas do Complexo do Morro dos Macacos, Jacarezinho, Maré, Vila Vintém, Formiga, Rocinha, Turano, Manguinhos, e Nova Holanda entre outras. Desses dois partidos o PDT era o que mais tinha partidários entre as lideranças faveladas.

Aqui no Macaco, por conta do grupo jovem da Igreja Nossa Senhora de Lurdes, que fica ali na Vinte Oito de Setembro, muitas vezes se discutia aqui na associação sobre as greves dos metalúrgicos em São Paulo, sobre o Partido dos Trabalhadores e do Trabalhismo do PDT. A gente ficava na maior dúvida e as conversas eram até tarde da noite, mas depois muita gente começou a participar e a figura do Brizola com seu discurso voltado para o favelado tomava cada dia mais força. O PT tinha um discurso mais voltado para o trabalhador em geral, em fortalecer o partido e a mobilização social, o PDT apresentava propostas mais claras de políticas para os pobres. Ambos eram interessantes e marcaram muita a forma como a associação apoiou as eleições de 82<sup>72</sup>.

Todo mundo aqui que participava dos mutirões para impedir que a chuva levasse os barracos embora, pois as ruas enchiam e todo mundo perdia tudo, começava a discutir a criação de uma associação de moradores. A gente já tinha uma, mas não representava nada. Ai, uns amigos que trabalhava na fábrica Bangu, que militavam nos sindicatos começaram a discutir sobre partidos políticos de esquerda e os de direita, isso eu lembro. A maioria gostava do Partido dos Trabalhadores e a gente via que as coisas poderiam mudar se tivéssemos um partido que representasse os pobres e os trabalhadores. Depois é que veio já as propostas do PDT com a figura do Brizola prometendo urbanizar as favelas e dar dignidade para o povo favelado. Sabíamos que isso era muito difícil, mas era a primeira vez que percebi que a hora da mudança estava chegando e as políticas de remoção teria uma parada. Mas mesmo assim eu votei no Lisâneas Maciel, eu não votei no Brizola, mas tenho certeza que grande parte do pessoal, tanto da associação quanto da favela em geral votaram no Brizola, ele era mais convincente<sup>73</sup>.

[...] o PT do estado do Rio de Janeiro foi praticamente fundado na minha casa. No início, o PT para mim era tudo; gastei muito dinheiro desse bolso velho para comprar cola e sair por aí colocando cartazes do partido. Nós nos reuníamos na rua Santa Alexandrina, escondidos da polícia. Aí muita gente de comunidade foi convidada a se candidatar: eu, pela Formiga; Benedita da Silva, pelo Chapéu Mangueira; Antônio Oliveira, pela Rocinha. Benedita foi eleita vereadora, Antônio

---

<sup>72</sup> Entrevista realizada em julho de 2007 com uma liderança moradora antiga na Favela do Morro dos Macacos.

<sup>73</sup> Entrevista realizada em setembro de 2008, como Silvio Assis Jardim, morador e liderança comunitária da Favela Vila Aliança.

foi derrotado, eu não quis ser candidato, porque o meu negócio era beber cachaça e conversa fiada. Mas filiei mais da metade do morro da Formiga no PT. Acontece que o Hélio de Oliveira, muito malandro, me chamou para fazer uma composição. Assim, larguei o PT e passei para o PDT, onde estou há 22 anos<sup>74</sup>.

Além disso, toda a sociedade brasileira, e não só os moradores de favelas, dera início a uma forte movimentação social no sentido de cobrar mudanças sociais e econômicas, como a volta ao regime democrático. Associar o ressentimento apenas à população que morava em favelas, assim como atribuir a vitória de Brizola aos moradores das favelas representa o abandono de um conjunto de movimentos políticos e sociais protagonizados pela sociedade civil do Rio de Janeiro e do país. Movimentos esses que tiveram como resultado o fim da ditadura militar e a instauração de uma nova constituição, em 1988.

Assim sendo, o governo Leonel Brizola, ao implementar novas diretrizes para a intervenção nas favelas, deu início a um projeto piloto de urbanização em favelas que alcançou inicialmente as favelas do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho. Tal projeto estabeleceu os parâmetros para futuros projetos urbanísticos na cidade, inclusive o projeto Favela-Bairro, implementado anos mais tarde, pelo Governo César Maia (1993-1997). As premissas do Favela-Bairro foram:

- concentrar a intervenção em obras de infraestrutura, deixando a questão da moradia enquanto edificação por conta dos moradores, excetuando os casos em que houvesse a necessidade de relocação por razões técnicas (abertura de ruas, áreas de risco, implantação de equipamentos públicos, etc);
- criar alternativas de acessibilidade e circulação interna, através de uma via com dimensionamento adequado para o trânsito de veículos [...];
- criar alternativas de transporte de lixo e passageiros nos casos de topografia difícil (sendo célebre na cidade a criação de um teleférico na favela Pavão-Pavãozinho);
- criar equipamentos sociais e de lazer dentro da área de favela. (CARDOSO, apud, MAIOLINO, 2008, p. 95).

Em 1983 foi aprovado o Projeto de Lei Federal nº 775/83 que buscou uma ampliação da discussão sobre os contornos urbanos e direitos à propriedade. Tal projeto foi denominado de Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, e envolveu instâncias federais, estaduais e municipais. Com base neste Projeto, ainda em 1983, foi criado um Projeto de Lei Municipal de Desenvolvimento Urbano, com o intuito de substituir a Lei de Desenvolvimento Urbano de 1967. Esse novo projeto buscava dar direito de propriedade às áreas já dotadas de infraestrutura, enquanto as áreas de baixa renda, como as favelas, deveria ser urbanizadas e tituladas. Em outras palavras, procurou-se pela primeira vez conceder o título de propriedade

---

<sup>74</sup> Walter Pereira apud (PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2003, pp. 280-281).

e abandonar a política de remoção, assim como tratar a questão da favela e do acesso à terra como sendo um direito da população. Os novos planos urbanos tiveram respaldo de leis municipais.

[...] O projeto de lei determina a ocupação prioritária das áreas da cidade já dotadas de infraestrutura, enquanto o adensamento de bairro já consolidado passaria a ser controlado.

Quanto à questão da habitação para os grupos de baixa renda, as diretrizes do projeto são no sentido de que as áreas faveladas devam ser urbanizadas e tituladas, adotando-se como política básica a não remoção dos moradores. Medidas devem ser tomadas para a regularização dos loteamentos irregulares, assim como deve ser estabelecida uma política de terras para atender à população de baixa renda. Pela primeira vez a questão de favelas e loteamentos irregulares é tratada com propostas. (REZENDE, 2000, p.272).

Foi também no governo Brizola que teve início a implantação do Proface (Programa de Favelas da Cedae), em 1983, estendendo o sistema de água e esgoto às diversas favelas cariocas<sup>75</sup>. Houve um aumento no sistema de coleta de lixo dentro das favelas, com a implantação dos garis comunitários. Esses seriam constituídos por moradores das favelas sob supervisão das associações de moradores. A Companhia Municipal de Coleta de Lixo (Comlurb) ficaria responsável pelo fornecimento de materiais e equipamentos. Foi também durante o governo Brizola que teve início o projeto “Cada Família Um Lote” que tinha como objetivo principal resolver o problema da regularização fundiária nas favelas do Rio de Janeiro, seguindo as diretrizes do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano.

Em 1985, Saturnino Braga e Jô Rezende foram eleitos prefeito e vice-prefeito, respectivamente, para o município do Rio de Janeiro. Ambos do mesmo partido de Leonel Brizola, PDT. As eleições diretas para as prefeituras do país, naquele ano, representaram a continuidade do movimento de descentralização do poder da União e a retomada do regime democrático. Apenas as eleições para Presidência da República, que se concretizariam em 1989, ainda não eram diretas. Jô Rezende, vice-prefeito eleito, antes exercera a função de liderança da Famerj, sendo o mesmo co-fundador da Federação. Dessa forma, consolidava-se a presença de lideranças políticas dos movimentos sociais, muitas oriundas das associações de bairros e de favelas, no âmbito dos poderes estadual e municipal. Nesse mesmo ano, foram constituídos os Conselhos Governo-Comunidade (CGCs), cujo intuito era a identificação das políticas públicas e dos bens públicos prioritários destinados às favelas. Os CGCs eram

---

<sup>75</sup> De 1983 a 1985 o governo estadual implantou sistemas de água e esgoto em 60 favelas metropolitanas, incorporando-as às redes dos bairros da cidade. (CARDOSO, 2002).

constituídos pelas lideranças das associações de moradores, entidades religiosas, comerciais e filantrópicas (PANDOLFI e GRYNSZPAN, 2002, p.248; SOUZA, 2000, p.149).

Pandolfi e Grynszpan (2002) apontam para uma ação positiva dos CGCs, argumentando que os Conselhos seriam responsáveis por uma aproximação do poder público com as associações de moradores de favelas, abrindo espaço para instauração do diálogo entre sociedade civil e governo, sem a intermediação de um deputado ou de um político em troca de votos “[...] a famosa bica d’água” (ibid, p.249). Em contrapartida Santos (2000) denuncia os CGCs como um dos vetores que contribuiu decisivamente para o declínio do associativismo no Rio de Janeiro. Para o autor, os CGCs atuaram como instrumento de “engenharia política”, cujo resultado seria a cooptação por parte do governo de grande parte das lideranças das organizações sociais e enfraquecimento do poder de contestação destas últimas.

A primeira evidência do argumento de Santos (2000) encontra-se na formação da chapa que levaria Saturnino Braga à prefeitura da cidade, uma vez que Jô Rezende, forte liderança comunitária e ex-presidente da Famerj foi escolhido como parceiro de chapa. A criação dos CGCs ampliou a cooptação, pois a cooptação individual, que já existia, deu lugar à cooptação de lideranças de grupos e organizações sociais. Além disso, os CGCs não tinham poder decisório, eles foram instâncias “consultivas”, criando apenas uma falsa noção de participação da sociedade civil nas decisões públicas.

Mais problemática ainda que a cooptação de líderes individuais é, porém, a cooptação de uma grande parte do próprio ativismo e suas organizações[...] os ‘Conselhos Governo-Comunidade’ instituídos pela prefeitura, que foram apresentados como uma grande conquista popular, mas cuja dimensão de participação era bem reduzida (eles eram, no fundo, instâncias meramente consultivas, e não deliberativas, despidas de verdadeira autonomia decisória).[...] As reuniões dos CGCs limitavam-se a recomendar aos órgãos executores competentes, após serem ouvidos os representantes da sociedade civil, que tais ou quais problemas fossem considerados e tais ou quais medidas fossem implementadas – sem, todavia, garantias de que assim seria. Com isso, a experiência carioca com os CGCs não representou um bom exemplo de planejamento participativo e muito menos de co-gestão. (ibid, pp.149-150).

Os governos estadual e municipal estavam associados a partidos de esquerda, contrários às políticas do regime ditatorial, ou seja, representavam um momento de mudança na estrutura política do país. No entanto, apesar de se posicionarem contra tal estrutura, eles não romperam com o modelo conservador de apropriação capitalista, e nem mesmo abriram espaço para que uma via socialista se consolidasse. O governo de Leonel Brizola utilizou os

métodos da direita e aparelhou politicamente as organizações sociais, principalmente as associações de moradores.

A partir das novas políticas públicas voltadas para as favelas do Rio de Janeiro, o poder público e as lideranças comunitárias mantiveram um diálogo diferente dos exercidos nas administrações passadas. As lideranças comunitárias, muitas delas ex-presidentes das associações de moradores, tornaram-se atores importantes no processo de mediação política entre o governo e a favela, em contexto mais aberto ao diálogo. Modificaram-se as demandas, pois as lutas contra a remoção, e pelo direito à cidadania, ou seja, por serviços públicos e sociais ficaram em segundo plano. Ampliaram-se as demandas por serviços, como luz, água, pavimentação, e coleta de lixo, entre outros.

Na década de 1980, principalmente a partir do governo Leonel Brizola uma outra forma de articulação política entre as lideranças comunitárias e os moradores de favelas teve início. A tônica do dissenso e do enfrentamento para garantir o direito à justiça deu espaço para outro enunciado: o consenso ou convencimento. A parceria com o poder público seria então o objetivo a ser buscado para a realização das demandas dos moradores de favelas.

Quando começou o governo Brizola, após apoiarmos sua eleição para governador vimos que muitas coisas começariam a mudar. Primeiro a questão do lixo e da iluminação. Logo no primeiro ano começaram as obras e a favela ficou toda iluminada. Foi criado o sistema de coleta de lixo junto com a associação de moradores e outros serviços também começaram a serem implantados. Sempre que possível tinha uma reunião entre os membros da associação e técnicos do Estado para levantar as maiores necessidades. Agora tinha acabado aquele negócio de ir para porta do governador e reivindicar nossos direitos. Começou um momento em que a nossa voz passou a ser ouvida. Passamos a discutir junto com o governo para buscar a melhor solução. Naquele momento havia um grande entusiasmo dos moradores da comunidade. Aqui também começou a surgir novas associações, pois a favela dos anos 80 para cá, aumentou muito, pois muita gente passou a voltar para cá, pois a vida estava melhor<sup>76</sup>.

Formamos uma chapa e começamos a envolver a comunidade numa discussão de um novo projeto e apresentamos uma proposta diferente. Nós falamos: olha, a solução dos problemas do Morro da Formiga não está em nós sairmos com enxada nas costas resolvendo tudo. A solução está lá fora, está no poder público. Nós temos que conseguir convencer o poder público a entrar aqui na comunidade para resolver esses problemas que são, na verdade, obrigação do poder público. E conseguimos bons resultados, porque a Formiga até então olhava para o Morro da Casa Branca, que é em frente, e para o Morro do Borel, e via ali realmente projetos importantes. Via que tinha lá iluminação pública, tinha creche, enfim, e a nossa comunidade não tinha nada, a não ser aqueles projetos de antigamente, que era o paralelepípedo da rua e a escola Brito Broca. Só isso, não tinha mais nada. Então, nós conseguimos mobilizar a comunidade para ir em busca desses projetos. Coincidiu que também começou o governo Brizola, que tinha uma preocupação comunitária, uma

---

<sup>76</sup> Entrevista realizada em setembro de 2008, com José Alfredo, liderança comunitária da comunidade do Lote no Complexo do Morro dos Macacos e coordenador de vários projetos sócios culturais na localidade.

preocupação social, mas que exigia também organização da comunidade. Então, a gente conseguiu, com apoio forte da comunidade, levar água, iluminação pública, o projeto mutirão para fazer escadarias, enfim, conseguimos botar o posto médico, creche, demos uma sacudida lá. (OLIVEIRA, apud PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2002, p.248).

[...] Quando o governo Brizola chegou, o primeiro projeto foi iluminação de baixa renda nas comunidades. Foi uma alegria! Acabou a comissão de luz, Todos pagaram uma taxa, que era o poste, a ligação nas casas. Hoje todo mundo tem relógio. É bom, você exercer a cidadania, por que a conta de luz é um atestado de residência. Por isso, a gente tem muito carinho pelo Brizola.

[...] que teve força política para encarar o problema e resolver foi o Brizola. E também começou a reconhecer a gente da favela como gente, pois éramos tratados como vermes de esgoto. Hoje existe saneamento, Favela-Bairro, isso, aquilo. Mas o saneamento dentro das favelas começou no governo do Brizola; antes disso, a favela não tinha nada. Antes do Brizola, o Chagas<sup>77</sup> tinha começado com esse negócio da comissão de luz, mas só botava no seu reduto eleitoral. Brizola, não; botou em geral, mesmo em lugares que não votaram nele. (SANTOS, apud, PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2003, pp.180-181).

A política pública iniciada no primeiro governo Brizola levou para as favelas as empresas públicas, que através de convênios dotavam as associações de moradores de uma responsabilidade pública. As empresas públicas forneciam equipamentos e assistência técnica, além de um repasse de verba para contratação de mão-de-obra local e compra de materiais em pequenas quantidades, além de uma taxa administrativa a ser paga às associações de moradores, que deveria ser revertida em serviços coletivos dentro das favelas. Teve início nesse período a absorção de lideranças comunitárias ou de pessoas influentes na vida da favela ao corpo de funcionários do setor público, fosse em empresas públicas, fosse em órgãos da administração direta dos governos estadual e municipal.

Deu-se início, nos termos de Gramsci, a um transformismo molecular, ou seja, houve a cooptação de lideranças comunitárias a máquina pública. O governo, ao fazê-lo, provocou, inevitavelmente, a transfiguração discursiva, ou seja, o discurso do governo foi incorporado ao discurso das lideranças. Antes, as lideranças tinham uma posição de confronto com o poder, contra a hegemonia deste último. A partir do governo Brizola, os discursos se uniformizaram e as lideranças das associações de moradores perderam sua autonomia e crítica ao poder instituído. Pode-se dizer que tal sincronismo seria proveniente da combinação entre as necessidades objetivas dos moradores e o discurso do governo Leonel Brizola.

O ingresso de uma liderança em um órgão público era visto como uma oportunidade de emprego, mas também como uma posição política.

---

<sup>77</sup> Alusão ao Governador do Rio de Janeiro Chagas Freitas que governou o antigo estado da Guanabara de 1971 a 1975, e depois, o estado do Rio de Janeiro de 1979 a 1983. (ABREU, 2006).

A possibilidade de gerenciar os programas de urbanização criava, nos moradores, uma expectativa positiva em relação às associações. Algumas foram criadas e outras, que estavam desativadas, foram reativadas. Naquele contexto, participar de uma associação poderia ser uma forma de conseguir um emprego, tanto em um órgão do poder público, como em uma frente de trabalho desenvolvidas nas favelas pelas associações de moradores. Em pouco tempo, muitos diretores de associações e lideranças comunitárias estavam dentro da máquina administrativa, contratados como ‘agentes comunitários’, isto é, haviam-se tornado funcionários da prefeitura ou do governo estadual. Como lembra hoje uma liderança da Rocinha “quando olhei em volta, todo mundo estava empregado” (PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2002, p. 249).

A lógica de cooptação se revertera, passando do político para o econômico, porém, seus resultados concretos como se verá alhures, terá um impacto muito mais significativo nas relações políticas entre lideranças e moradores de favelas a partir dos anos de 1990, principalmente com a crise estrutural do emprego. Sobre esse último ponto, cabe destacar que a década dos anos de 1990 representou um período de significativas modificações quanto ao mercado de trabalho no país, com a ampliação do desemprego em escala nacional. Segundo alguns autores, essa crise estrutural do desemprego seria atribuída inicialmente ao aumento da competitividade empresarial devido ao processo de globalização dos mercados, à estabilidade monetária e à baixa qualificação profissional da grande maioria dos trabalhadores brasileiros (POCHMANN, 2001, p.95). Quanto à baixa qualificação profissional, grande parte dos moradores de favelas estavam enquadrados.

Assim sendo, diferentemente das políticas públicas anteriores, as ações combinadas das estruturas administrativas do governo e suas empresas nas favelas da cidade adentraram em uma agenda de política pública, até então muito pouco desenvolvida pelo poder público, qual seja, política pública de geração de emprego e renda nas favelas, mesmo que indiretamente, pois não havia nenhum projeto direcionado normativamente para este fim. O que houve foi o engendramento de uma prática mais intensa de transformismo molecular, transferindo uma boa parte das lideranças de favelas para o corpo burocrático do Estado, como demonstram os depoimentos de lideranças e moradores de favelas diferentes.

Em 1985, Roberto Saturnino foi eleito prefeito do Rio de Janeiro. Houve uma proposta de que pessoas que fossem filiadas ao PDT e morassem na área se candidatassem a administradores regionais; toda a população filiada daquela região poderia votar e escolher uma lista tríplice, que seria encaminhada ao prefeito. Decidi me candidatar, as pessoas diziam: “Não pode ser administrador, porque é do Bairro Barcelos”. Insisti e acabei em segundo lugar. O primeiro foi o Valter Coutinho, da Comlurb, que tinha serviços prestados, pois as máquinas da Comlurb limpavam um pouco a estrada da Gávea; o terceiro lugar ficou com a Margarida, que estava ligada à uma rede de água no Engenho Laboriaus; o quarto colocado foi o João Luís, da União Pró-Melhoramento da Rocinha, e houve um quinto, cujo nome não me lembro.

Os comerciantes da Rocinha fizeram um abaixo-assinado – eram pouco mais de 200 – pedindo ao Jô Resende que me escolhesse, e as instituições da Rocinha fizeram outro. Isso tudo pesou, e eu fui nomeado administrador regional. *Ganhava bem, aliás, ganhava muito bem; para quem recebia um salário e meio, passei a ganhar uns seis ou sete. Quando saí, ganhava uns 10 salários mínimos*<sup>78</sup>. (OLIVEIRA, apud, PANDOLFI e GRYSZPAN, 2003, pp.42-43).

Quando a Ligth começou a colocar luz aqui na favela toda, isso foi já em 1984 e 1985 apareceu uma oportunidade de trabalho fora da associação. Naquela época eu fazia parte da diretoria e era responsável pela distribuição de água e da coleta de lixo. Ainda não existia o gari comunitário mas a gente procurava fazer com que o lixo fosse jogado em lugares específicos da comunidade para facilitar o trabalho da Comlurb. Mas então, como eu ia dizendo, com o projeto da Comissão Municipal de Energia eu e mais umas quatro pessoas foram contratadas para trabalhar na região administrativa em um setor que cuidava apenas da questão da luz. A gente andava a favela toda junto com os engenheiros para mostrar quais eram os lugares de maior urgência. Trabalhamos também na preparação de uma equipe que deveria cadastrar todos os moradores para que cada um tivesse o seu próprio relógio de luz. O Governo queria fornecer a luz, mas também queria acabar com o gato. Eu antes achava que tinha mesmo que ter gato e fiz muito gato na luz que vinha lá da rua principal, a Visconde de Santa Isabel, mas depois que comecei a trabalhar nesse projeto comecei a ver de outra maneira. *Então fizemos uma campanha contra a luz ilegal*. Fique depois na Região administrativa, mesmo depois que o programa de luz tinha terminado. Outros também conseguiram emprego na prefeitura e já se aposentaram. Naquela época o Governo empregou muita gente. Alguns empregos eram mesmo pra sempre, como o meu, mas outros só no tempo em que durassem os programas<sup>79</sup>.

Eu trabalhei primeiro fazendo o cadastro para a instalação dos relógios de luz nas casas da comunidade, depois o seu Lima, que tinha muita ligação como o pessoal da Comlurb, que naquela época começava a contratar garis para trabalhar na própria comunidade, conseguiu uns vinte empregos. Mas só três eram para a Comlurb, os outros eram para trabalhar na obra do Brizolão, como auxiliar de pedreiro. Eu comecei então trabalhando só na limpeza das valas aqui no Lote e no Pau da Bandeira, depois quando passei a ser mesmo da Comlurb comecei a trabalhar na cidade toda, quase não vinha mais para a favela, virei um gari de verdade. Lembro que naquela época, a do Brizola, rolou muito emprego, mas muito poucos eram empregos definitivos, muitos eram temporários, meu irmão trabalhou tanto na construção da escadaria do Lote, como na construção do Brizolão. No primeiro ele recebia da própria associação e no segundo ele foi contratado por uma firma de obra, que eu não lembro nome, só perguntando para ele. Agora, muitos que já estavam trabalhando na associação conseguiram emprego permanente e já até estão aposentados<sup>80</sup>.

Além do transformismo molecular com as lideranças favelas, parte da população moradora que se encontrava desempregada era potencial prestadora de serviços pagos pelo

---

<sup>78</sup> Grifo nosso

<sup>79</sup> Entrevista realizada em 10 de agosto de 2005 e 11 de setembro do mesmo ano com um antigo líder comunitário do Morro dos Macacos, diretor da associação dos moradores. Na primeira entrevista o entrevistado permitiu a divulgação de seu nome, mas recentemente, o entrevistado alegou se sentir um pouco preocupado com a divulgação de seu nome na pesquisa frente o aumento da violência na favela em questão.

<sup>80</sup> Entrevista em março 23 de março de 2008, como um morador antigo da Favela do Pau da Bandeira, no Complexo do Morro dos Macacos. Esse morador hoje já não mora mais na favela, mas ainda tem muitos parentes residentes na favela, inclusive um filho casado com um neto.

poder público, através de inúmeros projetos controlados pelas associações de moradores e supervisionado pelas empresas públicas atuantes nas favelas.

Durante toda década de 1980, com o surgimento e crescimento de organismos representativos da sociedade civil, várias transformações foram acontecendo e o país caminhou para uma outra realidade política, qual seja, a democracia representativa. No que tange às questões referentes às cidades, as pressões exercidas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana cresceram e “influenciaram decisivamente as disposições constitucionais” (REZENDES, 2002, p.273). Esse movimento, durante toda a década, reivindicou mudanças nas concepções sobre o direito à cidade e o direito à terra. Introduziu no texto constitucional os conceitos de “funções sociais da cidade” e “funções sociais da propriedade” (idem, *ibidem*). Além disso, os municípios brasileiros foram dotados de autonomia financeira como também de maiores responsabilidades urbanísticas.

A partir do texto constitucional de 1988, os municípios tornaram-se responsáveis pelas questões urbanas, dentre elas pelas políticas a serem aplicadas às favelas, tanto para resolver questões infra estruturais de saneamento básico, de moradia, de pavimentação e de coleta de lixo, como também para proporcionar cultura, lazer, educação e saúde pública. Tornou-se obrigatória a produção de um plano urbanístico para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, ou seja, do Plano Diretor Decenal. Com este Plano, os municípios ficavam encarregados de desenvolver e traçar normas e diretrizes para o desenvolvimento urbano e social da cidade por um período de dez anos. No Rio de Janeiro, na gestão do prefeito Marcelo Alencar (1989-1993), o primeiro Plano Diretor Decenal foi aprovado (Lei Complementar nº 16/92). Esse Plano trouxe uma série de disposições relativas à política urbana, destacando-se a política habitacional do município, que envolvia a urbanização e a regulamentação das favelas cariocas.

Nos últimos anos da década de 1980 e início da década de 1990, as cidades passaram a ser compreendidas como espaços urbanos atravessados por um conjunto maior de significados, envolvendo também lutas políticas provenientes das mudanças ocorridas no processo de acumulação capitalista internacional e globalização dos mercados. Novas abordagens teóricas surgem com interpretações sobre as cidades, poder público e suas funções no processo de acumulação de capital. Nesse contexto, os novos movimentos sociais urbanos passaram a incorporar um conjunto ainda maior de atores políticos e reivindicações. Há nesse período mudanças epistemológicas significativas. A queda do socialismo real; os avanços tecnológicos vinculados aos sistemas mundiais de comunicações e as diretrizes do pensamento neoliberal atreladas à globalização levaram vários teóricos a reverem suas

abordagens anteriores<sup>81</sup> (DAGNINO, 2000; GOHN, 2007; CANCLINI, 2005; EAGLETON, 2005).

A partir dos anos de 1990, principalmente com a crise estrutural do emprego, a lógica de cooptação tornou-se aparente, minando definitivamente as relações políticas entre lideranças e moradores de favelas. Cabe frisar que, diferentemente das políticas públicas anteriores, os governos estadual e municipal deram início neste momento a uma política pública de geração de emprego e renda nas favelas.

A aceitação desta nova política pública pelos moradores de favelas do Rio de Janeiro foi resultado, por um lado, do crescimento da população favelada e dos loteamentos ilegais; e, por outro lado, da estagnação econômica da década de 1980 e diminuição significativa de postos no mercado de trabalho.

Segundo Souza (2000), a estagnação econômica contribuiria para o aumento do trabalho informal, mas também para um outro tipo de trabalho nas favelas: o tráfico de drogas.

[...] mais pessoas trabalhavam, embora em condições de crescente informalidade, baixa produtividade e rendimentos declinantes. [...] trata-se de uma evolução adversa, pois implica a redução do lazer e de cuidados com a família sem compensação pelo lado da renda. Para evitar a pobreza absoluta a solução foi, assim lançar mão de uma segunda jornada de trabalho, seja no setor formal, seja no informal – e, em não poucos casos, abraçando atividades ilegais. A qualidade de vida dos pobres urbanos, indiscutivelmente, degradou-se (ibid, pp.182-183).

Além disso, grande parte do processo de urbanização das cidades no Brasil se deu “fora de qualquer lei ou qualquer plano” (MARICATO, 2000, p. 140), sendo possível perceber nas médias e grandes cidades o crescimento de favelas e loteamentos irregulares. As favelas e os loteamentos irregulares funcionaram como uma espécie de solução encontrada pela população de baixa renda nos centros urbanos do país. Foi também resultado da precária distribuição de renda, desobrigando o capital o custo pela produção de moradias populares. As

---

<sup>81</sup> Não há espaço nesta tese para uma discussão mais aprofundada sobre as inúmeras visões que passaram a coabitar o pensamento social a partir dos anos de 1980 e 1990. Várias vertentes do pensamento culturalista - pós-estruturalistas, pós-culturalistas, pós-modernistas e pós-colonialistas – disputam hegemonia. Apesar das diversas propostas políticas, em linhas gerais, todas essas vertentes encaminham suas discussões em torno das questões da cultura, das identidades étnicas, de gêneros, e de nacionalidades. Muitas das discussões partem de propostas estéticas e das manifestações artísticas, principalmente as correntes pós-modernistas. Outras, entretanto, vão discutir as mudanças no campo da política frente às mudanças ocorridas com a globalização e a importância que as cidades passam a exercer nas análises. Destacam-se os trabalhos Harvey (1992); Castells (2000); Jameson (2004); Canclini (2001); Baumam (1999); Hall (2006); Bhabha (1998); Souza Santos (2006); Spivak (1995); entre outros.

favelas e loteamentos irregulares seriam a regra e não a exceção no processo de crescimento urbano no Brasil (Ibid, 2003).

Entretanto, ao fazerem uma retrospectiva, algumas lideranças apontam para uma perda qualitativa do trabalho junto à localidade representada por eles nas instâncias governamentais. Assim como também percebem uma mudança no associativismo que permeava as associações de moradores nas épocas de lutas por melhorias e direitos à cidade. O relato é de José Martins de Oliveira, que fora presidente da associação de moradores da Rocinha e também administrador regional, afirmando a diferença das duas funções, quanto a resultados concretos. O segundo foi de um antigo membro da associação do Pau da Bandeira, favela pertencente ao Complexo do Morro dos Macacos. E o terceiro relato de Silvio Assis Jardim, liderança comunitária da Favela da Vila Aliança.

[...] mas 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 mim: “O Martins está lá, nosso administrador regional vai resolver”.

Na Associação do Moradores conseguimos que canalizassem uma vala na Via Ápia, que era um pesadelo enorme, conseguimos a rede de água, a luz, a mudança de alguns ônibus, a construção do posto de saúde; *foi muita coisa feita nesse período, sem ser governo*. Como administrador regional, a única coisa que consegui mesmo foi montar um projeto de canalização do resto do valão até a estrada da Gávea, que até hoje está se discutindo. O abandono das comunidades são de tanto tempo que ainda são poucas as intervenções do poder público, que é muito desacreditado. (OLIVEIRA, apud, PANDOLFI e GRYSZPAN, 2003, pp.43-44).

Estive envolvido com a associação até 1987 e nunca deixei de trabalhar nas Sendas, supermercado que tem aqui no bairro. Só saí de lá aposentado. O acordo que fiz com a associação é que não estaria direto lá e por isso preferi ser diretor do que presidente, mas mesmo assim muitos ainda me chamavam de presidente. O que eu lembro que durante muito tempo tudo aqui era muito largado, entende? Todos nós trabalhávamos juntos e não tinha, pelo menos comigo, essa coisa de ganhar para ajudar à favela. Sempre fui contra isto. Mas não viravam inimigos os que aceitavam pagamentos. Mas só começou mesmo a ter dinheiro com o final do governo Brizola, como o Projeto Muitirão e o Luz para todos, acho que era esse o nome.

Hoje faço pouco pela comunidade, pois ando cansado, mas sempre achei que morando aqui tinha que fazer alguma coisa para viver melhor eu e minha família também. Nossa associação sempre teve pouco dinheiro, pois os moradores daqui, diferente do Macaco, são bem mais pobres. Assim, para ser presidente ou um diretor tinha que ser aposentado ou ter o seu trabalho, pois não tinha como pagar um salário. Quem recebia salário eram os contratados da associação, a menina que cuidava das cartas e das entregas de encomendas. Os dois faxineiros, o bombeiro que cuidava da bomba d'água e da luz também. Eles trabalhavam sempre, mas eu e os outros da diretoria era de coração. A gente fazia por que naquele tempo a gente tinha que lutar. Fazer vaquinha para comprar material de construção para as obras na favela. Quebrou uma luz do poste, não dava para esperar a Light chegar para trocar, a gente comprava e trocava. Eu já coloquei dinheiro meu na associação. É algo que vem de dentro, você quer ver as coisas melhorando. Sei que em outros lugares não são assim, mas eu não recrimino.

Teve vezes também que apelamos para políticos, pois as situações eram muito ruins mesmo. Mudou muito como o Brizola, ficou bom e teve vários projetos que eu já

falei, mas ficou também diferente. Não sei explicar bem, pois aí nesse tempo eu já estava mais fora do que dentro da associação. Também ficou mais violento. Eu via que o movimento dos projetos com a Cedae e com a Comlurb. Via que entrava dinheiro e a favela começava a melhorar bem. Começou também a ter mais gente ajudando dentro da associação e foi até construída uma sede nova. O que eu quero mesmo dizer é que muita gente ajudava as obras da favela, mas agora sempre que o pessoal ajudava sempre perguntavam se depois iria rolar uns trocados do governo, um empreguinho<sup>82</sup>.

Mesmo eu não votando no Brizola na primeira eleição, tive que admitir para o pessoal que votou nele que estava errado. Achava que tudo iria ficar só na falação. Não, logo no primeiro projeto do Mutirão, começou a melhorar os acessos da favela, como asfaltamento das vielas e esgoto para uma boa parte da população. Foi construída também uma caixa d'água, pois o problema aqui sempre foi o problema de água. Eu fui empregado como coordenador do Mutirão e mesmo sendo da associação eu recebia um salário para esse serviço. No início eu achava que era errado, pois tinha entrado na associação para ajudar a fazer as mudanças que precisávamos na coletividade. A favela era muito carente de muitas coisas e o governo não olhava muito para a Zona Oeste. Mas todos aqueles que trabalhavam como assistente de projetos, coordenadores e administradores locais ou regionais recebiam salários e faziam parte da associação, então achei que não tinha problema nenhum nisso. Mas a discussão existia, principalmente as lideranças mais antigas. No início eu até concordei que não deveria ter esse tipo de salário ou ajuda para gente, mas depois muitos de nós começaram a trabalhar em outros lugares e em outros projetos. Então, não era mais ligado à comunidade, era trabalho para a prefeitura, para o governo. Então o que de início parecia ser uma atividade para ajudar a favela depois virou a contratação de uma mão de obra que o governo não tinha, que era a gente. A gente sabia dos problemas das favelas e de como falar com os moradores. Outra coisa também, a gente tinha mais facilidade de andar dentro da favela e dialogar com o "movimento" e convencê-los da importância dos projetos de melhorias dentro das favelas. Acho que isso ajudou muito o governo por em prática os seus programas<sup>83</sup>.

Todavia, durante toda década de 1980, com o surgimento e crescimento de organismos representativos da sociedade civil, várias transformações foram acontecendo e o país caminhava para uma outra realidade política, qual seja, a democracia representativa. Todo este processo começou com as eleições diretas para os governos estaduais, depois com o movimento pelas "Diretas Já", com as eleições para os governos municipais, findando com a promulgação da Constituição de 1988. No que tange às questões referentes às cidades, as pressões exercidas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que já atuava desde o início da década de 1980, cresceram e "influenciaram decisivamente as disposições constitucionais" (REZENDES, 2002, p.273). Este movimento durante toda aquela década reivindicou mudanças nas concepções sobre o direito à cidade e direito à terra, trazendo ao texto constitucional os conceitos de funções sociais da cidade e funções sociais da propriedade (idem, ibidem). Além disso, os municípios brasileiros foram dotados de

---

<sup>82</sup> Entrevista realizada durante o mês de março de 2006 como uma antiga liderança do Morro do Pau da Bandeira.

<sup>83</sup> Entrevista realizada em setembro de 2003 com uma antiga liderança do Parque de Vila Isabel.

autonomia financeira como também de maiores responsabilidades urbanísticas. É a partir do texto constitucional de 1988 que os municípios passam a ficar quase totalmente responsáveis pelas questões urbanas, dentre elas as favelas, tanto nas questões infraestruturais de saneamento básico, moradia, pavimentação e coleta de lixo, como também nas preocupações sociais, como cultura, lazer, educação e saúde pública. Há, nesse momento a obrigatoriedade da produção de um plano urbanístico, para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, denominado de Plano Diretor Decenal. Com esse Plano, os municípios ficavam encarregados desenvolver e traçar normas e diretrizes para o desenvolvimento urbano e social da cidade por um período de dez anos.

No Rio de Janeiro, já na gestão Marcelo Alencar, o primeiro Plano Diretor Decenal é aprovado em 1992, tornando-se assim, na Lei Complementar nº 16/92. Esse Plano inseriu uma série de disposições relativas à política urbana, dentre as prioritárias, os referentes à política habitacional do município, dando destaque à urbanização e regulamentação das favelas cariocas.

É digno de nota destacar que é nesse período, mediante ao processo de globalização dos mercados<sup>84</sup> e o grande avanço tecnológico que marcaria profundamente as relações entre capital e trabalho nas décadas seguintes, que surge uma outra concepção urbanística sobre o papel que a cidade e seus governos teriam na nova dinâmica global. As cidades seriam entendidas como agentes empreendedores e captadores de recursos em nível internacional em um mercado altamente competitivo. Os governos locais passariam a permitir e incentivar a participação cada vez maior do setor privado nos processos de “gestão de serviços públicos, à busca de construção de um consenso e a introdução de uma racionalidade empresarial na administração dos negócios públicos” (COMPANS, 2004, p. 20). Necessariamente, seria a partir desse processo, que se daria à necessidade de produzir no campo do discurso, todo um conjunto de enunciados e termos provenientes do setor privado, tornando-os comuns, nas

---

<sup>84</sup> A globalização em termos gerais, para alguns autores, tem como ponto em comum, o avanço e o desenvolvimento de um sistema tecnológico e informacional em escala mundial, até então nunca observados conjuntamente (HARVEY 1993; 2004; GIDDENS, 1991; CASTELLS, 2000; JAMESON, 2002; BAUMAN, 1999). Essa combinação entre sistema de conhecimento e sistema de informação em uma dinâmica global desencadeou inúmeras outras transformações, principalmente nos sistemas de produção e circulação de mercadorias. Este seria *a priori*, o argumento que se destacou para dar sustentabilidade social ao processo de globalização. Mas é de extrema importância acentuar, que por mais que a globalização guarde certa dose de especificidade histórica, pela sua dinâmica combinatória de forças produtivas, alta tecnologia e um discurso político social muito bem articulado, no campo ideológico e no campo da atividade econômica, não apresentam uma novidade específica. O que temos é a continuidade de um processo economicista de internacionalização de grandes conglomerados econômico em conjunto a um discurso ideológico do capitalismo liberal e sem fronteiras, que pressupõe uma forma de Estado nacional com baixo grau de atuação nas ações tradicionalmente públicas e um campo de relações de fluxo de capital financeiro, altamente desregulamentado (FIORI, 2001, p.39-40; HIRST E THOMPSON, 1998, p.39-41).

relações entre moradores de favelas, lideranças comunitárias e poder público. Termos como gerentes de projetos, capacidade empreendedora, empreendedorismo social, gestão de negócio, captação de recursos, capital humano, flexibilização operacional entre outros passaram a fazer parte das relações política como será visto mais à frente.

Cabe ressaltar que o Plano Diretor Decenal (1992) trata as favelas pelas suas referências espaciais e sociais. O Art. 147 descreve a favela como sendo uma área de vias estreitas e alinhamento irregular, de lotes de forma e tamanhos irregulares, com grande parte de suas construções não licenciadas, fora dos padrões legais. (RANDOLPH, 2001). Ao contrário dos outros planos de intervenção pública, esse abandona os estereótipos negativos tantas vezes atribuídos aos moradores e à cultura local. (PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2002). Cabe ressaltar que o Plano Diretor em seu Art. 152, determina, a partir de um estudo sobre as situações das favelas:

.integração da favela ao bairro e ao aglomerado de favelas onde está situada;  
 .preservação da tipicidade da ocupação do local;  
 .previsão da implantação progressiva e gradual da infraestrutura.(RANDOLPH, 2001, pp.4-5).

É com base no Plano Diretor Decenal que, em 1993, o então prefeito eleito César Maia iniciará os projetos do Rio Cidade, dentre eles, o Favela-Bairro, que modificará novamente as políticas públicas de intervenção nas favelas, assim como o modelo de relação com as lideranças políticas das favelas. É também, a partir dos anos de 1990, que se perceberá a presença, cada vez mais constante na sociedade brasileira, e nas regiões mais carentes, como são os casos das favelas, das Organizações Não Governamentais.

### **3.3 Governo César Maia: Favela-Bairro e a cidade como mercadoria**

Diz-se com frequência que é preciso renunciar às ilusões românticas em favor de um realismo mais modesto e mais seguro. Mas a palavra *realismo* pode ser a mais ilusória de todas, se não disser qual real pretende ser a medida (RANCIÈRE, 2006, p.382)

A nova Constituição de 1988, titulada discursivamente como “constituição cidadã”, com o processo de democratização em curso e a aprovação dos Planos Diretores Decenais e a temática da busca da cidadania como bandeira de inúmeros movimentos sociais, seria o legado positivo deixado pelos anos de 1980. No entanto, os dados apresentados pelo Censo

(IBGE) de 1990, apontariam para uma realidade bem menos positiva nos aspectos sociais, principalmente nas camadas mais pobres da população. No Rio de Janeiro, nas favelas, apesar de todas as iniciativas do Governo de Leonel Brizola, menos de 20% dos domicílios estavam sendo atendidos pelos serviços de esgoto, e cerca de 60% possuíam água encanada. O serviço que mais avançou foi o de fornecimento de luz, com 85%. No que diz respeito ao direito à propriedade, mesmo com todo o discurso integrador em torno da favela, somente 3,7% dos domicílios em favelas possuíam títulos de propriedade (BURGOS, 1999, p.46). O texto constitucional, em 1988, quando trata dos Direitos Sociais (art.6º), define como direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Não havia nenhuma menção ao direito à moradia. Somente, em 2000, como a Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro do mesmo ano é que a moradia foi incluída como um direito social no Brasil. (MAIOLINO, 2008, p. 99).

Foi partindo do Plano Diretor Decenal que em 1993 teria início com a gestão César Maia na Prefeitura do Rio de Janeiro, o processo de elaboração e execução do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, que primeiramente consistiria em um convênio entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), juntamente com a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan). Em 1994, haveria a criação de um grande consórcio de financiamento, firmado com 51 empresas e associações empresariais, além de uma consultoria de uma empresa catalã Tubsba (Tecnologia Urbana de Barcelona S/A)<sup>85</sup>. Neste mesmo ano, surgiu o Conselho da Cidade, como “instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (VAINER, 2000, p.106).

Vários foram os projetos de intervenção urbana propostos pelo Plano Estratégico, dentre eles o Programa Favela-Bairro, cujo objetivo principal era dotar as favelas da cidade de infraestrutura urbana democratizando o acesso ao saneamento básico e pavimentação adequada ao perfil da cidade. A idéia é enunciada no próprio nome do programa, Favela-Bairro, ou seja, dar às favelas as mesmas características urbanísticas comuns aos bairros da cidade. No entanto, as favelas não deixariam de serem favelas, seriam “favelas-bairros”. Ou seja, a própria enunciação denota que o programa não tinha por objetivo uma ação radical de transformação da geografia social da cidade integrando definitivamente os moradores de

---

<sup>85</sup> Esta empresa de consultoria urbana era presidida por Jordi Borja, que junto com Manuel Castells produziram à época um conjunto de textos voltados para a discussão das cidades e o papel que elas teriam na era da globalização. Os textos enfatizavam a importância do planejamento estratégico na gestão das cidades assim como a importância delas como agentes empreendedores e captadores de recursos financeiros. (COMPANS, 2004).

favelas como cidadãos ao que era chamado de cidade formal ou cidade legal. A favela permaneceria como um lugar destinado à população pobre da cidade.

O Programa Favela-Bairro fazia parte do Plano Estratégico para Cidade do Rio de Janeiro, que surgira a partir dos estudos feitos pelo Grupo de Estudos de Assentamentos Populares (Geap), criado na primeira gestão de César Maia (1993-1997). O Geap<sup>86</sup> reunia Secretarias e empresas públicas com experiências em intervenção em áreas da cidade, em especial as favelas, objetivando uma proposta de política pública nas áreas de saneamento básico, infraestrutura urbana e habitação. Assim, com um contrato de financiamento firmado entre a Prefeitura do Rio e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no valor inicial de US\$ 300 milhões entre os anos de 1993 e 1996 o Programa Favela-Bairro atuaria em 15 favelas, do total de 100 favelas de porte médio da cidade<sup>87</sup>. O conjunto de favelas inicialmente selecionadas partiu de uma análise feita por técnicos da Prefeitura em áreas onde já havia sido feito algum tipo de intervenção urbana, pois o que se buscava neste início de Programa era um efeito demonstrativo, com resultado em curto prazo.

Desde o início das intervenções urbanísticas do Programa Favela-Bairro em 1994 até 2000, o total de favelas que sofreram intervenção foram 62, sendo que em 1999, a Prefeitura negociou um novo contrato de financiamento com o BID, no mesmo valor. Nesse momento deu-se início o Favela-Bairro II, que pretendia atender 89 favelas e 17 loteamentos irregulares. Em 2003, a Prefeitura anunciara a intervenção em 158 comunidades, com um total de 600 mil pessoas beneficiadas (SMH, 2004). Porém, no balanço feito posteriormente, pela própria SMH, em 2008, um número menor de favelas fora atendido, ou seja, 143, com uma população de 556 mil moradores, demonstrando que a meta de 158 favelas não tinha sido atingida. (MAIOLINO, 2008, p.104).

Inicialmente, o Programa Favela-Bairro fora projetado para intervir em favelas de porte médio, ou seja, favelas com uma densidade populacional entre 500 a 2.500 domicílios, mais a partir da gestão de Luis Paulo Conde à frente da prefeitura da cidade, deu-se início o Favela-Bairro II. Mas adiante, com a volta de César Maia ao comando da Prefeitura, o Programa Favela-Bairro sofreu um desdobramento. Mais duas modalidades foram postas em

---

<sup>86</sup> Além do Favela-Bairro o Geap propôs cinco outras políticas de intervenção urbana: Regularização de Loteamento; Regularização Fundiária e Titulação; Novas Alternativas de ocupação de espaços livres da cidade; Morar Carioca (voltados para classe média); Morar sem Risco (destinados às famílias morando em áreas de risco) (BURGOS, 1999, p. 57).

<sup>87</sup> As favelas que foram objetos de intervenção nessa primeira etapa do Programa Favela-Bairro foram: Parque Royal, ladeira dos Funcionários, Fernando Cardim, Chácara Del Castilho, Caminho do Job, Morro da Fé, Morro União, Serrinha, Parque Proletário do Grotão, Mata Machado, Três Pontes, Canal das Tachas, Andaraí, Morro do Escondidinho e Morro dos Prazeres. (SMH, 2003).

andamento pelo governo: o Programa Bairrinho, destinados às favelas de pequeno porte, com menos de 500 domicílios, e o Programa Grandes Favelas, para favelas acima de 2.500 domicílios.

Os objetivos desses dois Programas foram os mesmos do Favela-Bairro, ou seja, promover uma transformação urbanística nas favelas a fim de que tais espaços fossem inseridos na cidade formal, como descreve o *site* da Secretaria Municipal de Habitação:

- Complementar ou construir a estrutura urbana principal;
- Oferecer condições ambientais para a leitura da favela como um bairro da cidade;
- Introduzir os valores urbanísticos da cidade formal como signo de sua identificação como bairro: ruas, praças, mobiliário e serviços públicos;
- Consolidar a inserção das favelas no processo de planejamento da cidade;
- Implementar ações de caráter social, implantando creches,
- Programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades esportivas, culturais e de lazer;
- Promover a regularização fundiária e urbanística.(SMH, 2009).

No que concerne à regularização fundiária, principalmente a titulação das propriedades, até janeiro de 2005, somente na Favela Quinta do Caju, com cerca de 843 famílias, localizadas em terras pertencentes a União, foram entregues 96 títulos de posse. Nas outras 142 favelas ainda se espera a legalização da posse da terra. O direito à moradia, constitucionalmente um direito social, ainda parece estar longe de ser realizado. Por mais remota que seja a volta de uma política de remoção nos dias de hoje, com a falta de uma regularização da propriedade, as favelas continuam como espaços de moradias ilegais, apesar dos projetos de urbanização, como o Programa Favela-Bairro<sup>88</sup>.

Um dos discursos apresentados no Programa Favela-Bairro é o da integração entre lideranças comunitárias, associações de moradores e o Poder Público, em que cada etapa do Programa seria fruto da discussão dos atores políticos envolvidos no processo. O Programa Favela-Bairro seria um programa em que a cidadania seria o carro-chefe, servindo de modelo de políticas públicas, como um projeto urbanístico voltado para as favelas e como um projeto social, conforme anuncia o *site* da Secretaria Municipal de Habitação.

---

<sup>88</sup> Segundo dados da Secretaria Municipal de Habitação para o Programa Favela Bairro III, que teve sua divulgação em 2005, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Prefeitura do Rio de Janeiro fecharam um acordo no valor de US\$ 300 milhões, sendo US\$ 150 milhões da Prefeitura e US\$ 150 milhões do BID. No entanto, no período de 2005-2008, última gestão do prefeito César Maia, houve uma diminuição dos investimentos voltados para o Programa Favela-Bairro. Como exemplo da diminuição dos investimentos, no ano de 2005, dos R\$ 41 milhões que constavam no orçamento, apenas R\$ 16 milhões liberados e somente R\$ 11,7 milhões foram efetivamente gastos. No Programa Bairrinho, dos R\$ 10, 9 milhões orçados, apenas R\$ 3,6 milhões foram gastos nas obras. Para o ano de 2006 o orçamento do Favela-Bairro foi de R\$ 26, 5 milhões e nada foi destinado para o Programa Bairrinho. (ADEMI, apud MOIOLINO, 2008, 105).

Discutido passo a passo com os moradores, o Favela-Bairro é reconhecido como um dos mais conceituados programas sociais de urbanização em áreas carentes. É considerado pelo BID projeto-modelo e exemplo de políticas públicas no combate à pobreza e à miséria. [...] Paralelamente à transformação urbana, o Favela-Bairro implantou programas sociais de atendimento à criança e ao adolescente e de geração de trabalho e renda. (SMH, 2008)

A pesquisa de campo realizada entre os anos de 2001 e 2003 e depois em 2006 a 2008 no Complexo do Morro dos Macacos, juntamente com aquela desenvolvida nos anos 2007 e 2008 no Complexo do Turano e na Favela da Vila Aliança, assim como as entrevistas de lideranças comunitárias arroladas por outros pesquisadores apontam para uma outra realidade, mais complexa do que anunciado pelo Poder Público. Há com o Programa Favela-Bairro duas questões a serem discutidas. A primeira é a distância existente entre as mudanças no espaço habitado da favela, ocorridas com as obras do Programa, e as demandas da população local. A segunda é a maneira com que o Poder Público articulou a mediação entre lideranças comunitárias e presidentes de associação de moradores e a população da favela. Referindo-se a essa segunda questão, além da presença do Poder Público, outros atores políticos começaram a fazer parte desse processo.

Primeiramente as Ong's mantiveram uma posição dúbia, pois apesar da busca de autonomia operacional e de uma liberdade político-ideológica, muitos dos projetos foram fomentados pelo Estado e dele se tornaram dependentes. Além disso, quando os financiamentos dos projetos foram de instituições internacionais, as Ong's mostraram-se dependentes dos ideais de seus financiadores, adaptando os projetos iniciais às diretrizes expressas nos editais responsáveis pelos financiamentos. Nesse período, tornou-se cada vez mais constante nas favelas carioca a presença de um outro ator político: o agente social ou agente comunitário. Este passou a acumular a representação política dos moradores com sua nova função de funcionário do poder público. Os antigos líderes comunitários que atuavam à frente das associações de moradores passaram a dividir suas ações políticas com estes novos atores políticos.

Tanto os agentes sociais ou comunitários, como as Ong's, surgiram nas favelas do Rio de Janeiro em um outro contexto. A partir de 1993, ou seja, do governo de Leonel Brizola, o Poder Público passou a adotar uma política de urbanização de favelas em detrimento das políticas de remoção. O Programa Favela-Bairro concretizou, em grande parte em forma de discurso<sup>89</sup>, o processo iniciado na gestão Brizola, buscando universalizar a política de

---

<sup>89</sup> Grandes favelas metropolitanas foram transformadas em Bairros como: Mangueira, Vidigal, Vigário Geral, Jacarezinho, Alemão, Maré, Rocinha entre outros. No entanto, os problemas referentes às favelas, como

urbanização como forma de integração das favelas aos bairros da cidade. Concomitantemente, o papel contestador das associações de favelas começou a perder espaço nas novas relações políticas que se travavam entre moradores das favelas e Poder Público. Como já analisado, a presença de empresas públicas e o aumento dos convênios entre o governo e as associações de moradores atribuíram ao líder comunitário a função de agente público. Este passava a ter por função a administração dos recursos destinados às associações de moradores. Além disso, nesse período uma parcela das lideranças comunitárias passou a fazer parte do próprio quadro de funcionários públicos, tornando difícil e complexa a mensuração de suas ações junto às localidades. Em suma, quem a liderança comunitária passou a representar: o governo ou os moradores de favelas? (PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2002).

Ao longo da década de 1990 ocorreu um movimento duplo e contraditório nas associações de moradores. Ao mesmo tempo em que as funções de administração de recursos financeiros, provenientes das parcerias com o governo e com instituições internacionais, aumentaram o poder das associações, seu papel de representatividade política junto aos moradores começou a diminuir. E, de forma mais grave, a função exercida anteriormente pelos líderes comunitários, de defesa dos moradores pelo direito à cidade, que tinha as associações como ponto de referência para essa luta, começou a se fragmentar. Pois o que se iniciou foi uma disputa cada vez maior entre associações de moradores por recursos financeiros e pelo aumento das parcerias com o governo e com as instituições privadas, nacionais e internacionais, fomentadoras de projetos. A função política de representação de uma classe subalterna passou a ser substituída por uma lógica empresarial de administração de recursos em uma arena de disputa de alta competitividade. A integração que ocorrera ao longo dos anos de uma classe subalternizada historicamente, deu lugar à fragmentação em setores diversos, todos voltados para a captação de recursos. Cada favela passou a ser um agente econômico em busca da maximização de suas demandas.

Quando o Favela-Bairro começou parecia que muita coisa mudaria, mas logo de começo ficou claro que nem todas as associações estariam ligadas ao Programa. Aqui no Macaco tem três grandes associações de moradores, sendo que a do Parque de Vila Isabel a maior, também mais articulada ficou com a maioria dos projetos. Mesmo o gari comunitário, que abrange toda a favela ficou com essa associação. Além disso, quando entram instituições de fora, querendo financiar algum projeto social dentro do Complexo, o endereço que eles procuram é sempre o da associação do Parque de Vila Isabel. Nós que somos do Pau da Bandeira ficamos sabendo bem depois que tinha entrado dinheiro na favela para projetos sociais. Nós aqui não temos uma propaganda na Internet e nem temos uma sede próximo do asfalto. Isso dificulta muito, pois subir até aqui em

---

transporte e segurança não desapareceram nem tampouco os estereótipos historicamente relacionados às favelas foram abandonados pelo restante da cidade.

cima no morro poucos querem. O que conseguimos com o Favela-Bairro foi a administração de uma creche e de um núcleo de capacitação para adolescente, como projetos voltados para música e artes visuais. Estamos começando a implantar uma sala com computadores que deverá trazer uma verba da Prefeitura. Se não estiver preparado não consegue fazer parte e aí não traz benefícios para a nossa comunidade<sup>90</sup>.

Isso, pode-se dizer que teve início quando o Brizola pôs as firmas do Estado aqui na favela, só que colocou fiscalizando e não executando. Quem executava era a associação. Ela que empregava os trabalhadores nos mutirões, na coleta de lixo e outros serviços. Depois veio Favela-Bairro, que no início procurou a associação como mediadora das obras. A associação também ficou responsável pela escolha do pessoal que trabalharia com os técnicos da Prefeitura. Existia os serviços de agentes comunitários que faziam o cadastramento dos moradores e recolhia informações para levar até os técnicos do Governo. Nessa época houve muita briga pois os critérios de escolha não eram muito claros e muita gente ao meu ver não tinha condições de ter aquele emprego. Até também os serviços de garis comunitários precisava ter um conhecido na associação. O que eu percebi, que antes havia as reuniões e que todo mundo discutia, mas depois, com o aumento dos programas dentro da favela, as pessoas começaram a procurar diretamente a associação ou um diretor para conseguir um emprego. Se você pergunta para qualquer morador se ele frequenta a associação, ou se ele vai as reuniões, muitos vão te afirmar que não<sup>91</sup>.

A primeira [associação] foi a do Morro do Timbau; a segunda foi a do Parque Maré, Nova Holanda, como contei a vocês, é de 1984, uma associação livre. A Fundação Leão XIII tinha uns galpões na Nova Holanda e cedeu uma à Associação, que está ocupado até hoje. Inicialmente, havia uma infra-estrutura básica, um alto-falante; hoje tem até computador.

Fui secretário em duas gestões, as duas anteriores à do José Carlos; foi da fundação ao final da década de 1980. Foi uma maravilha mas, à medida que o tempo foi passando, ficou cada vez mais difícil fazer trabalho de rua em rua; foi aumentando o distanciamento. Com isso, o grupo de que Eliane Aleixo fazia parte acabou sendo hegemônico.

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.*[...] No outro grupo, Eliane era uma pessoa bastante articulada e que já tinha acesso a todos os canais oficiais de interlocução com o Estado, as secretarias, a Caixa Econômica...(PANDOLFI e GRYSZPAN, 2003, p.158).

Começam alguns convênios com o poder público. O Projeto Mutirão, por exemplo, começa nesse período. A Associação passa a definir o mestre-de-obras, que era o responsável por receber o dinheiro e repassar para as equipes; começa a circular dinheiro na Associação de Moradores, ela passa a ter uma interlocução direta com o Estado. Fica muito claro como 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 esse espaço. Acho isso. (PANDOLFI e GRYSZPAN, 2003, p 320).

Atualmente, não há consenso entre as lideranças comunitárias e presidentes de associações de moradores. Alguns acreditam que o governo tem interesse em utilizar as associações como mediadores entre os seus interesses e as demandas dos moradores. Outros

---

<sup>90</sup> Entrevista realizada em abril de 2007, com um líder comunitário, que na ocasião era um dos diretores da associação do Morro do Pau da Bandeira.

<sup>91</sup> Entrevista realizada em abril de 2007 com um antigo morador da Favela do Parque de Vila Isabel, no Complexo do Morro dos Macacos.

criticam a falta de percepção das associações, incapazes de compreender as mudanças implementadas pelas novas políticas públicas. Outros ainda atribuem a perda das funções representativas das associações de moradores e de suas lideranças à presença dos mandantes do tráfico de drogas nas favelas, como fica claro no relato acima.

É certo afirmar a perda da autonomia política das associações de moradores no contexto atual. Observa-se o enfraquecimento do poder político das associações de favelas, bem como a presença de outros agentes que atuam como mediadores entre os moradores e o Poder Público, tais como as Ong's e os agentes sociais ou comunitários.

A dinâmica que se instaura a partir dos projetos de urbanização das favelas é aquela da cidade que se transforma em mercadoria. É o local em detrimento do nacional; é a competitividade e atratividade em detrimento da integração; é diversificação e flexibilização em busca de novas mercadorias em detrimento da unificação em torno de uma luta de classe. Assim como as cidades disputam em um cenário global com outras cidades mundo afora, as favelas, separadamente, lutam entre si por recursos financeiros para o financiamento de inúmeros projetos, quase todos voltados para o campo do esporte e da cultura. Como essa lógica é fragmentadora, pois opera na ordem da competição, dentro das próprias comunidades há também as disputas por projetos. Não só as associações localizadas dentro do mesmo complexo de favelas disputam entre si, mas também as Ong's, criando um espaço de grande competição, cujo critério técnico para a captação de recursos e o envolvimento com o Poder Público serão meios indispensáveis para um bom resultado.

Nesse contexto, o agente social e comunitário é o ator fundamental desse processo. Não será mais pela mobilização da população favelada em torno de uma bandeira única que a dinâmica associativa versará nas favelas; ela não deixa de existir, mas terá um menor peso nas ações políticas dos favelados junto ao governo estadual. A dinâmica será pela diversificação de projetos, focalizando, cada um deles um “nicho de mercado” diferente, particularizando, através de atividades diversas a presença do favelado na vida da cidade. É pelo indivíduo e não mais pelo coletivo que se buscará lutar pelo direito à cidade e pela justiça. São pelos atributos individuais que se caracterizarão estes atores políticos na realidade das favelas cariocas.

O próximo capítulo da tese procurará mostrar que paralelamente à nova dinâmica existente entre lideranças comunitárias, associações de moradores, Ong's e Poder Público, observa-se a falta de emprego. A nova dinâmica do mercado de trabalho será um atenuante a

mais no crescimento político e autônomo do agente social ou comunitário nas favelas cariocas.

## 4 DO HISTÓRICO AO CONTINGENTE: LÍDER COMUNITÁRIO, AGENTE COMUNITÁRIO E O AGENTE SOCIAL

### 4.1 Atores políticos da favela: liderança comunitária, agentes comunitário e social

[...] O próprio do ato político (da intervenção política) não é simplesmente funcionar bem no interior da trama das relações existentes, mas modificar a própria trama que determina a maneira como as coisas funcionam. (ZIZEK, 2006, p.42)

Durante a pesquisa, que se iniciou em 2001 com a dissertação de mestrado, várias entrevistas foram feitas com moradores antigos e antigas lideranças comunitárias nas favelas que compõem o Complexo do Morro dos Macacos, principalmente nas favelas do Parque de Vila Isabel e no Morro do Pau da Bandeira. Nessa ocasião, além das entrevistas especificamente voltadas para a dissertação, com os antigos moradores e lideranças comunitárias, foram feitas entrevistas com jovens moradores participantes de projetos sociais e jovens lideranças comunitárias, denominados como agentes sociais ou agentes comunitários. Em um desses encontros, conversei e gravei uma pequena entrevista com um agente comunitário, responsável por um projeto financiado pela Prefeitura e gerido pela Ong Espaço Cultural Dom Pixote. Esse jovem de 25 anos de idade, com o ensino médio concluído era responsável em ensinar a confecção e utilização de instrumentos de percussão para uma turma de 30 crianças na faixa etária de 10 a 14 anos de idade, que se reuniam, duas vezes por semana, no Centro Valorização do Ser, localizado no alto do Morro do Pau da Bandeira.

Na dissertação de mestrado, o objetivo foi analisar a construção da memória social dos antigos moradores da favela frente às transformações urbanísticas ocorridas no espaço da favela. As perguntas foram feitas aos agentes comunitários sobre suas lembranças, sobre as histórias relacionadas à origem da favela, e sobre as mudanças observadas nos últimos anos. As entrevistas, contudo, eram abertas e de longa duração. Muitas delas forneceram inúmeros indicativos sobre a transformação dos papéis assumidos pelas lideranças locais. As respostas abriram um novo campo de reflexão, que se desdobrou na pesquisa atual.

Em um determinado momento, obteve-se o seguinte depoimento de um agente comunitário, a partir da pergunta: “*como você vê o que você faz?*”

*Bem, isso é trabalho. É um trabalho social, mas eu vejo como meu emprego.*<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Grifo nosso.

Ganho para isso e me dedico muito. Fui voluntário para trabalhar aqui, pois quis fazer algo pela comunidade. Passei então a ajudar na comunidade e procuro passar um pouco para essa molecada que tem outras oportunidades na vida, além do tráfico e de ficar de boqueira na favela. Eles podem mudar a vida deles. Então, eu fico aqui o tempo todo pensando em outros projetos, pois quando esse acabar tem que ter outro, para o trabalho social não terminar<sup>93</sup>.

Chamou muita atenção a forma como este rapaz via a sua atividade na favela. A conjugação entre trabalho social, trabalho voluntário e emprego, naquele momento parecia estranha; as atividades descritas eram antagônicas.

As entrevistas recentes foram realizadas entre 2006 e 2008 com os agentes comunitários e lideranças políticas do Complexo do Morro dos Macacos e do Complexo do Morro do Turano, localizados na Zona norte da cidade; da Vila Aliança, localizada na Zona Oeste da cidade, e por fim, da favela do Morro da Coroa, no Centro da cidade. Vários projetos sociais, promovidos pela Prefeitura vinham sendo desenvolvidos nas localidades, dentre eles, o programa Gari Comunitário e os Agentes Comunitários de Saúde, ambos em parceria com as associações dos moradores e com a COMLURB. Na favela do Morro da Coroa, o Programa Favela-Bairro estava em processo de implantação<sup>94</sup>.

Este capítulo tem como objetivo analisar o papel do agente social, referido pelos próprios moradores como agente comunitário, como ator político nas favelas estudadas. Se faz necessário definir o conjunto de atores políticos discutidos neste capítulo em especial, qual seja: a liderança comunitária, o agente comunitário e o agente social. Apesar da existência dessas nomenclaturas, que buscam definir o papel de cada ator atuante nas favelas, na prática, isto se torna um pouco mais complexo, principalmente quando se parte da fala de cada um desses atores.

Eu atuo como líder comunitário na comunidade do Sumaré, aqui no Complexo do Turano, já faz muito tempo. Fui presidente da associação de moradores que eu também ajudei a fundar. A gente nunca teve muitos recursos no início, mas sempre lutamos para melhorar. A primeira coisa era construir a nossa associação de moradores e conseguimos com muito esforço fazer com que a comunidade entendesse a importância da nossa união. Hoje além de dar uma força nas ações da associação, faço parte também de projetos sociais, pois sempre procurei diversificar, de várias iniciativas. Tem projeto que é direto da Prefeitura, pois tenho um contato com

---

<sup>93</sup> Entrevista realizada em 14 de abril de 2003, como um jovem agente comunitário na favela do Morro do Pau da Bandeira, no Complexo do Morro dos Macacos.

<sup>94</sup> Em julho de 2008, a Prefeitura do Rio de Janeiro, através de sua Secretaria Municipal de Habitat deu início ao processo de licitação para as obras do Favela-Bairro III, no valor de R\$ 48,7 milhões. Além do Morro da Coroa, a favela Barão São José Operário, localizada na Zona Oeste, participaria do Favela-Bairro. No entanto, o começo das obras foram previstas para julho de 2009.

a Secretaria de Esporte e Cultura, e tem projetos com o pessoal das Ong's.<sup>95</sup>

Para ser uma liderança local é preciso ter história na comunidade. Tem que conhecer a luta de todos e como tudo aconteceu. Não basta se dizer líder, é preciso se fazer líder. E isso eu aprendi com o meu pai. Ele tinha uma birosca aqui e lutava para melhorar toda a favela. Falava sempre de política e gostava do Getúlio. Acho que por isso ele defendeu o Brizola, logo quando ele veio para o Rio de Janeiro. Ele era PDT doente. Gastava tempo seu para melhorar a vida de todos e não ficou rico com isso. Eu procurei seguir os passos dele, mas não tenho a mesma estória que ele, mas mesmo assim, estive à frente da associação dos moradores por um bom tempo, duas gestões. Acho que hoje tem muita gente querendo trabalhar na favela como líder, mas antes é preciso fazer estória, e estórias, como dizia o meu pai, se faz na luta. Cadê a luta? Hoje eu vejo é muitos projetos e gente querendo ganhar dinheiro<sup>96</sup>.

Estou *inserido*<sup>97</sup> no trabalho social na comunidade faz uns três anos. Sempre como agente comunitário. Eu sempre achei que a associação dos moradores era coisa de política para conseguir trazer recursos do Estado para cá. Nunca quis me envolver pois o trabalho mesmo de resgate social está aqui fora, na comunidade. Sei que a associação é importante, mas acho que de uns tempos para cá ela perdeu o seu espaço. Estamos mais presentes e conhecemos melhor os problemas da comunidade. Conseguimos junto à Prefeitura verbas para implantação de projetos esportivos. Conseguimos também com alguns deputados, principalmente o Rodrigo Maia que ajuda muito a comunidade. Ele abre as portas para gente que quer trabalhar com o social. Além disso, tem o pessoal do asfalto que quer também ajudar. Já tivemos ajuda do Viva Rio, do Roda Viva e de outras instituições. Eu atuei em quase todas elas. O importante é trabalhar e procurar mudar esta realidade que tá aí, entende?<sup>98</sup>.

Primeiramente é consensual a definição da liderança comunitária. Sua representatividade se dá pelo histórico de lutas políticas em busca de melhorias estruturais nas localidades que representam. São também moradores nas favelas de que são representantes, o que constitui uma identidade espacial. A liderança comunitária tem ou teve forte presença nas associações de moradores e suas histórias de vida são entrelaçadas com a história da própria favela. A via política da representatividade, e da mediação com o poder público é notória, assim como também é sua identificação com algum partido político. A atividade do líder comunitário não está associada à questão do emprego. Ele trabalha para a comunidade, mas não é um empregado da comunidade<sup>99</sup>.

Esta diferenciação entre trabalhar para comunidade e estar empregado na comunidade é fundamental para se entender as mudanças ocorridas. O trabalhar para a comunidade é algo

---

<sup>95</sup> Entrevista realizada em abril de 2005 com uma das lideranças locais, presidente da associação dos moradores.

<sup>96</sup> Entrevista em setembro de 2006 com um líder local, presidente da associação dos moradores do Parque de Vila Isabel, no Complexo do Morro dos Macacos. Seu pai, seu Lima, foi dono de um dos mais antigos estabelecimentos comerciais da localidade, denominado de birosca.

<sup>97</sup> Grifo nosso.

<sup>98</sup> Entrevista realizada em agosto 2007 como um agente comunitário na favela da Vila Aliança, Zona Oeste da cidade.

<sup>99</sup> Para uma discussão sobre a diferenciação entre trabalho e emprego, assim como a centralidade do trabalho como categoria sociológica ver: Antunes (2007); Gorz (2003); Organista (2006); Lessa (2007).

que o legitima como um membro e até mesmo liderança daquela localidade. É a sua identidade e, portanto, é o que o torna diferente dos outros moradores, mas, ao mesmo tempo, é o que lhe torna parte dela. O trabalhar para a comunidade é uma atividade orgânica, que ultrapassa questões econômicas ou de sobrevivência; é uma atividade que incorpora os elementos políticos decorrentes do papel da representatividade:

O meu pai até o ano de 91 ou 92 era membro da associação. Lembro quando criança a minha mãe dizia que ele preferia que faltasse comida em casa, do que as coisas da associação. Tudo era a luta política que a associação tinha que fazer, tinha que agitar e muito mais. Eu cresci achando que um dia eles iam se separar. Mas não aconteceu, minha mãe ficou com ele até o fim. E ele nunca deixou de *trabalhar* para a comunidade. Isso era a vida dele. Eu sinto, às vezes, pois meu pai brincou muito pouco comigo, mas hoje tenho orgulho quando sou lembrada como a filha do Zé da Luz. Ele foi um dos primeiros a lutar pela luz na favela<sup>100</sup>.

Quando se monta uma chapa para a Associação, todo mundo quer entrar, todo mundo quer um cargo, quer ser diretor. E quando vêm que é difícil entrar dinheiro, que até para ir à Secretaria é preciso gastar do próprio bolso em vez de ganhar, as pessoas começam a cair fora. Quem sobra? O presidente e mais um ou dois. (PEREIRA, apud, PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2003, p. 293).

Por outro lado, estar empregado na comunidade representa tão somente a execução de uma atividade remunerada dentro da favela. O empregado não precisa necessariamente ser um membro da mesma; pode ser morador de outra favela ou de outro local qualquer. A identificação com o grupo não passa pela experiência de uma mesma espacialidade, de uma mesma vivência e história coletiva. O que conta são as qualificações profissionais para o desenvolvimento das tarefas para as quais foi contratado. Portanto, a vivência ocorrida na favela “a” ou “b” é provisória, assim como a contratação e a permanência são contingentes:

Eu agora trabalho aqui na Vila Aliança, mas não moro aqui. Eu moro lá na Vintém, em Padre Miguel. O nosso projeto se expandiu e trabalhamos em várias comunidades. Tem umas que os projetos duram mais, quando as parcerias são mais sólidas, e em outras os projetos não chegam a fazer um mês, por vários motivos. Dependendo do projeto, as remunerações variam, mas mais importante do que isso é poder ajudar<sup>101</sup>.

A fala acima dá indicações para a definição, mesmo que ainda precária, do agente social. O agente social tem como característica o emprego na favela, que independe de ser ele morador ou não de favela. É claro que sua “empregabilidade” (utilizando um termo comum

---

<sup>100</sup> Entrevista realizada em 2003 com uma antiga moradora e filha de uma das lideranças comunitárias na Favela do Pau da Bandeira no Complexo do Morro dos Macacos.

<sup>101</sup> Entrevista realizada em setembro de 2008 com um agente social que na ocasião estava coordenando a implantação de uma cooperativa de reciclagem com garrafas de plásticos.

entre os agentes sociais e coordenadores de projetos, tanto do governo quanto das Ong's) depende do conhecimento que ele tem do universo da favela, por isso, na maioria das vezes, os agentes sociais foram moradores de favelas. Assim, eles estão aptos para atuar em qualquer favela, pois possuem o capital simbólico que garante uma espécie de legitimidade para o trabalho social em favela. Outra característica é que o agente social tem um vínculo empregatício com o poder público ou com Ong's. Seus objetivos são os objetivos dos projetos dos empregadores, e por isso, bastante pontuais. A favela não é pensada como um todo, mas através de nichos específicos, como: adolescentes grávidas; crianças e jovens que gostam de práticas esportivas e culturais; adultos que querem montar o seu próprio negócio etc. A forma política da mobilização da classe subalterna se dá pela ocupação do tempo e pela heterogeneidade dos grupos.

O agente comunitário, diferentemente do líder comunitário e do agente social, atua politicamente e atua na mesma favela em que reside. Ele geralmente atua em algum projeto social, desenvolvido pelo Poder Público ou por uma Ong, e recebe por isso, sendo que sua relação empregatícia se dá quase sempre de forma informal, pois não trabalha com carteira assinada e sim como prestador de serviço. Suas ações políticas são limitadas pelos projetos existentes, sejam eles voltados para arte, esporte ou lazer.

O agente comunitário conhece os problemas de sua localidade de forma mais densa do que o agente social, mas sua atuação política, tal como a do agente social, é limitada pelos projetos apresentados às comunidades. Há sempre grande possibilidade de o agente comunitário se tornar um agente social, atuando em outras favelas e com vínculo empregatício formalizado.

Há também a possibilidade de um jovem favelado, ao atuar em sua comunidade como agente comunitário, transformar-se em liderança comunitária. Mas para isso, há necessidade de um envolvimento político mais amplo, em que ele passa a ver a favela como parte de um todo, ampliando e diversificando as demandas sociais. Ele passa a lutar por escolas, por acesso a produções culturais, por assistência médica local, por segurança e por esporte e lazer. O líder comunitário não está preso a um projeto assistencialista; seu engajamento não depende do vínculo empregatício; sua agenda política se volta para a transformação da sociedade.

Como vimos, o contrário também é possível, a liderança comunitária pode se transformar em agente social; submeter-se aos objetivos traçados pelo empregador, seja ele o governo ou uma Ong. Nesse caso, o importante é receber um salário e fomentar um tipo específico de projeto social.

Como há inúmeros cruzamentos entre as atividades econômicas, políticas e de

liderança perpassando o cotidiano desses atores, torna-se cada vez mais complexa a definição do papel que cada um deles exerce. O sentido da representação do líder comunitário pode se modificar ao longo do tempo e do espaço.

Parte-se da tese que a partir da implantação do Programa Favela-Bairro e da maior participação de Ong's nas favelas cariocas, o agente comunitário passou a ter um papel político de destaque na implantação dos projetos oficiais nas favelas cariocas. Outro aspecto a ser discutido é a relação entre ação política e emprego na função do agente comunitário.

Procura-se, assim, analisar a relação entre governo e agentes comunitários nas novas políticas públicas voltadas para as favelas, bem como a implantação de práticas dirigidas por uma lógica empreendedora de gestão urbana, e de que maneira os diversos atores políticos que representam os favelados passaram a seguir esta lógica empreendedora, iniciada a partir dos anos de 1990, com a implantação do Programa Favela-Bairro.

#### **4.2 Da liderança ao agente: do trabalho ao emprego e do político ao econômico**

Uma nova maneira de ler a fórmula marxista “disso eles não sabem, mas o fazem”: a ilusão não está do lado do saber, mas já está do lado da própria realidade, daquilo que as pessoas fazem. [...] Mas, se o lugar da ilusão está na realidade do próprio fazer, essa fórmula pode ser lida de uma outra maneira totalmente diversa: “eles sabem que, em sua atividade, estão seguindo uma ilusão, mas fazem-na assim mesmo” Por exemplo, eles sabem que sua idéia de Liberdade mascara uma forma particular de exploração, mas, mesmo assim, continuam a seguir essa idéia de Liberdade. (ŽIŽEK, 1996, p.316).

Em 2006, diversas entrevistas foram feitas com agentes sociais e comunitários com o intuito de perceber o papel político que estas jovens lideranças começavam a exercer na favela. A pesquisa como já dito se estendeu para favelas que passaram pela intervenção do Programa Favela-Bairro ou estavam em processo de implantação, como é o caso do Morro da Coroa em Santa Teresa, Centro da cidade. No Complexo do Macaco, alguns dos agentes comunitários que haviam sido entrevistados em 2003 já assumiam posições de coordenadores de projetos. Dois deles já haviam fundado as suas próprias cooperativas, na área de informática, e prestavam serviços sociais dentro e fora da localidade da favela.

Eu comecei participando de uma oficina de informática, em 2003. Era um projeto da prefeitura junto, se não me engano, com a Petrobrás. A prefeitura pagava os professores e a Petrobrás fornecia os computadores. Fui me destacando e depois de um ano passei a auxiliar nas aulas. Depois o projeto acabou, mas os computadores continuaram com a gente. Ficava na sede do Espaço Social Ligia dos Santos, perto da associação. Então eu e mais dois amigos fizemos um curso de montagem e

desmontagem de computador e começamos a dar aula de informática neste espaço. Depois, em 2005, surgiu um curso da prefeitura de *empreendedorismo*<sup>102</sup> e eu fiz, mas não cheguei a concluir, porque o horário batia com as minhas aulas. Depois eu saí do Ligia dos Santos e junto com a associação do Morro dos Macacos eu consegui um espaço e comecei a cooperativa de informática<sup>103</sup>.

De 2003 para 2006 muitos outros agentes comunitários foram surgindo e o número de projetos sociais cresceu significativamente. Em uma entrevista com um coordenador de projeto social, morador da favela do Pau da Bandeira, foram feitas as seguintes perguntas: *Como você chegou a este projeto? Quais foram as suas motivações? E qual é o seu papel na localidade?*

Bem, primeiro eu já estava *trabalhando* na associação dos moradores, lá do Parque de Vila Isabel, em um movimento que já tinha iniciado nos finais dos anos de 1980 [...] e o meu irmão participava [...] a gente chamava Jovens em Ação. Eu ficava com alguns jovens e adolescentes desenvolvendo e organizando um grupo de esportista. Não havia um interesse em transformar ninguém em atleta, mas oferecer uma atividade e uma consciência coletiva para essa galera. Era um projeto de um deputado estadual, mas se não estou enganado tinha uma parceria com a Secretaria Municipal de Esporte e Cultura. Depois, eu passei a trabalhar na confecção de instrumentos de percussão. Fazia parte de um projeto de reciclagem, utilizando latas, papelão, garrafas de plástico e tudo que poderia dar um som. Eu tinha feito um curso de garçom e já trabalhava nisso uns 4 ou cinco anos, mesmo antes do quartel, pois eu servi o quartel por 2 anos. Então, eu entrava nos projetos quando não estava trabalhando de garçom, mas assim eu sempre acabava perdendo a vaga de auxiliar de instrução nos projetos. No início a gente recebia uma alimentação e para os agentes capacitadores tinha uma ajuda de custo, R\$ 50,00, que para um final de semana era bom. Foi quando eu conheci o pessoal da Dom Pixote, que também tinha uma parceria com a associação de moradores e com a outra Ong que eu às vezes trabalhava. Eles me convidaram para esta oficina e me disseram que eu ficaria responsável por uma oficina de instrumentos musicais, sempre partindo da reciclagem. Você sabe que o problema do lixo é grande aqui na comunidade.

Eu sempre quis trabalhar na comunidade, sempre quis ajudar, pois se a gente não transforma o lugar onde mora, não vão ser os outros que vão lutar pela gente. O Estado já ajudou e continua ajudando, mas a gente tem que fazer a nossa parte. Então eu achei que me voluntariando eu estaria ajudando a tirar essa meninada das coisas erradas. Então, como eu naquele momento também estava desempregado e o projeto me pagaria todo mês, por que não aceitar? Era uma oportunidade, pois eu sabia que outros projetos poderiam acontecer. O Favela-Bairro estava criando muita coisa nova aqui. Outra coisa, ser agente capacitador é muito interessante, você participa da mudança.

Eu não me vejo como uma liderança comunitária, pois para ser liderança é preciso ter história na comunidade. Eu ajudo e procuro fazer o melhor para mudar a nossa realidade, entende? O meu papel é de agente comunitário. Hoje coordeno e formo novos agentes comunitários, oferecendo recursos para sua capacitação. Procuro preparar nossos agentes, discutir o que é cidadania, pois a gente não só trabalha com música e produção de instrumentos, a gente fala do que é ser cidadão. Isso aqui virou o meu trabalho. É de onde vem o meu sustento e de onde eu procuro ajudar.

---

<sup>102</sup> Grifo nosso.

<sup>103</sup> Entrevista realizada em agosto de 2008, como uma ex-agente social, e hoje coordenador de uma cooperativa de informática no Morro do Pau da Bandeira.

Hoje se me perguntarem qual o meu trabalho, o que eu faço, eu digo que sou um agente da comunidade<sup>104</sup>.

Como já mencionado, o complexo do Macaco possui três grandes comunidades: Parque de Vila Isabel, Morro dos Macacos e Morro do Pau da Bandeira. O Programa Favela-Bairro no decorrer das obras de transformação do espaço físico da localidade desenvolveu paralelamente várias atividades com a população das favelas do complexo. Contratou mão-de-obra local para ser utilizada diretamente nas obras do Programa, como também no Projeto Gari Comunitário e Agente Comunitário de Saúde, cujo responsável pela administração foi a associação dos moradores do Parque de Vila Isabel. Apesar da existência de duas outras associações na localidade, apenas a maior ficaria com os recursos do Projeto do Gari Comunitário e eletricista comunitário, tendo como obrigação atender todo o complexo.

O gari comunitário<sup>105</sup> foi criado com o Favela-Bairro e nas nossas discussões iniciais todas as três associações seriam atendidas financeiramente pelo projeto. Tem gente trabalhando como gari na comunidade do Parque de Vila Isabel e que vai até o Lote limpando e retirando lixo, mas que é morador do Pau da Bandeira. Eu sei que trouxe emprego, mas a associação daqui não recebeu nenhum tostão de dinheiro. Então eu acho que isso poderia ser revisto<sup>106</sup>.

Percebe-se, nesse procedimento, a implantação de uma lógica competitiva entre moradores e entre associações de moradores. Apesar de toda retórica administrativa do poder público, a escolha de uma associação de moradores como agente gestor de recursos materiais e financeiros, em detrimento de outras, produz no espaço social desta classe subalterna um processo contínuo de disputa e fragmentação política. As novas lideranças deixam de pensar a favela como um todo e passam a incentivar a luta por recursos. Cabe lembrar que apesar da existência de três associações de moradores no Complexo do Macaco, pelo menos por parte dos moradores representa uma mesma localidade, e conforme entrevistas realizadas entre 2002 e 2003, não havia nenhuma rivalidade entre os moradores nesse período<sup>107</sup>. O que se apura com essas falas é o surgimento de uma outra lógica, que substitui a idéia de pertencimento a um determinado grupo pelo individualismo de concorrência.

Aqui antigamente tudo ficava concentrado na associação do Parque de Vila Isabel,

---

<sup>104</sup> Entrevista realizada em abril de 2006.

<sup>105</sup> Desde 1995 que o Projeto Gari Comunitário foi substituído pelo Projeto Favela Limpa, e o gari comunitário passou a ser denominado de trabalhador comunitário.

<sup>106</sup> Entrevista como o Presidente da associação do Morro do Pau da Bandeira em setembro de 2006.

<sup>107</sup> Esse foi um dos assuntos discutidos na minha dissertação de mestrado sobre a memória dos antigos moradores do Morro dos Macacos, em 2004. Quando alguém de fora da localidade pergunta onde o morador mora, ele responde que mora no Macaco. Mas se alguém de dentro da localidade faz a mesma pergunta, esse mesmo morador diz que mora no Lote, ou no Pau da Bandeira, ou no Parque de Vila Isabel etc. Portanto, essa divisão é uma questão de localização espacial interna. Ver Souza (2004).

que eu até achava certo, pois ela sempre foi a maior associação. Mas agora a gente luta para trazer projetos aqui também. O Pau da Bandeira sempre ficou esquecido, mas estamos fazendo um movimento forte. Um trabalho junto à Prefeitura e junto as Ong's que querem atuar aqui. Sei que têm várias. Tem dinheiro vindo de fora que pode fazer muito pela comunidade, mas a gente precisa saber articular bem, pois há outras associações na luta, que eu também julgo correto<sup>108</sup>.

No início da implantação do Programa Favela-Bairro, a Prefeitura faz a contratação de alguns moradores, a maioria indicada pelas associações, para serem agentes sociais a serviço do Programa Favela-Bairro, tendo como atividade inicial o recadastramento dos moradores de toda a favela. Os agentes sociais também buscavam mostrar a importância do Programa para toda a população do Complexo do Macaco como também informar sobre a importância do tratamento que cada morador deveria ter com o seu lixo, buscando jogá-los nos locais indicados.

A gente corria o morro todo, toda a favela para cadastrar os moradores. A gente tinha que informar que as obras logo modificariam a cara da favela, trazendo mais progresso e mais conforto para todos nós. O que mais a gente aprendeu no curso de capacitação, com os técnicos da Prefeitura, foi como instruir o morador de como cuidar do lixo. Pois se jogava lixo em qualquer lugar e quando vinha a chuva era um desastre. Foi um trabalho cansativo, mas depois quase todo o pessoal que esteve envolvido foi contratado para outros projetos e alguns foram parar na região administrativa do Bairro de Vila Isabel<sup>109</sup>.

A Prefeitura buscou aumentar a parceria com as Ong's locais, principalmente através do Projeto Movimento de Esporte e Lazer (MEL), voltados para jovens e adolescentes e adultos em várias favelas da cidade, do Projeto Mulher Ação, do Projeto de Empreendedorismo Social e do Projeto Jovens Ação. Esses últimos projetos são voltados exclusivamente para políticas de trabalho e geração de renda nas áreas carentes da cidade. Além desses, outros projetos menores foram desenvolvidos por Ong's ligadas a Organismos Internacionais<sup>110</sup>. Estes projetos menores eram voltados mais para o desenvolvimento de práticas culturais e ambientais, mas também desenvolviam projetos de capacitação para o mercado de trabalho.

Aqui começou a surgir muitos projetos e a associação de moradores começou a

---

<sup>108</sup> Entrevista realizada em agosto de 2007 com uma liderança comunitária que na ocasião estava disputando a presidência da associação dos moradores do Pau da Bandeira.

<sup>109</sup> Entrevista realizada em abril de 2006 com um morador que trabalhou no Programa Favela-Bairro durante a sua implantação. Depois foi contratado para trabalhar em outras favelas da cidade como agente social em um projeto de parceria com Ong's e com a Prefeitura.

<sup>110</sup> Na favela do Parque de Vila Isabel e no Morro dos Macacos as Ong's que ali atuavam desenvolviam projetos na área da educação de adultos, aperfeiçoamento profissional através de um convênio com a União Européia, Unicef e a Unesco entre outros.

perder espaço, tanto para a Prefeitura como para as duas grandes Ong's que tem aqui no Macaco. A gente já vinha de um movimento de racha com as associações, como antigas lideranças, porque não concordávamos com muitas coisas, e começamos a fazer parte desses projetos. Todos eles davam bolsa de auxílio, que já animava muito a nossa participação. Mas tinha que ser bom, pois tanto os técnicos da Prefeitura quanto os das Ong's exigiam esforço. Depois, só aqueles que se sobressaíam eram chamados para ser agentes capacitadores, podendo até chegar a coordenador de projeto. Foi assim que comecei<sup>111</sup>.

Esse conjunto de ações, que combinavam políticas públicas de transformação do espaço físico das favelas com políticas sociais - geração de trabalho e renda - foi realizado em outras favelas nas quais o Programa Favela-Bairro foi implantado, algumas antigas lideranças foram contratadas como agentes comunitários e posteriormente passaram a integrar o quadro de funcionários da Prefeitura.

Eu era agente comunitário, mas mudaram de nome, e agora sou agente de política habitacional. [...] Que dizer que faço um trabalho que amo; por isso, às vezes aturo certas coisas, porque vejo uma transformação e acredito no que estou fazendo. Esse trabalho de política habitacional é onde mobilizo a comunidade para receber a entrada do projeto. Discuto com a comunidade sobre cidadania, direitos e deveres, participação comunitária.[...] Quando a comunidade entende rapidamente a diferença entre uma favela e um bairro é melhor ainda para trabalhar, porque ela se sente valorizada.(DOS SANTOS, apud PANDOLFI e GRYNZSPAN, 2003, pp. 185-186).

Assim sendo, o agente social ou comunitário origina-se de dois movimentos, primeiro da transformação de uma liderança comunitária em funcionário da Prefeitura. Uma forma de cooptação direta, transformando o líder local em agente público. O segundo movimento parte do desdobramento de projetos sociais desenvolvidos tanto pela Prefeitura quanto pela Ong's atuantes nas favelas. Neste caso, muito jovens começam como participantes dos projetos sociais e ao destacarem-se, passam a fazer parte do grupo de coordenadores.

Eu já estou aqui uns dois anos e sempre fui muito comunicativo. Conheço quase todo mundo; ando na favela toda, dos Prazeres ao Morro da Coroa. Aqui no meu projeto vem gente de todas as comunidades de Santa Teresa, até porque a oficina de capoeira é muito procurada. Eu comecei como aluno e depois passei a auxiliar nas aulas. Como eu conhecia muita gente na comunidade comecei a divulgar o projeto e então eu ganhei uma turma para mim. Antes das aulas eu sempre tenho que trocar uma idéia com a garotada. Eu falo sobre tudo; drogas, sexo, gravidez e cidadania. A gente aqui teve apoio da Prefeitura e fomos capacitados e hoje preparamos essa juventude para uma vida adulta mais consciente e para o mercado de trabalho<sup>112</sup>.

Eu sempre gostei de arte, de desenhar e pintar. No começo eu fazia desenhos em camisetas para o time de futebol lá da Matinha. Depois eu fiz uns cursos de silk screen no

---

<sup>111</sup> Entrevista realizada em maio de 2006 com um agente comunitário e morador da Favela do Morro do Pau da Bandeira.

<sup>112</sup> Entrevista realizada em março de 2008 com uma agente comunitária e professora de capoeira no Morro dos Prazeres, Santa Teresa, Centro do Rio de Janeiro.

Senac, para aprender estampar camisas. Foi nisso que comecei a trabalhar no projeto de qualificação profissional aqui na associação de moradores. Nós tínhamos ganho um dinheiro de fora, de uma instituição internacional, que eu não sei o nome e então compramos as máquinas de estampar. Duas vezes por semana vinha um assistente social, acho que funcionário da prefeitura para dar aula de empreendedorismo e cidadania. Depois, eu, além de ensinar os alunos da minha turma como trabalhar com estampas em camisa, também batia um papo para tentar mostrar que existem os nossos direitos e que cada um pode conseguir vencer na vida, basta querer<sup>113</sup>.

Como sustenta Machado da Silva(2003), o empreendedorismo seria a extensão da empregabilidade, ou seja, “[...] o elenco dos atributos subjetivos – disposições pessoais, competências etc. – que as empresas esperam dos trabalhadores” (Ibidem, 165). Nesse caso, o poder público e as Ong’s selecionam para fazer parte dos projetos jovens que, além das qualificações específicas para cada projeto, precisam apresentar um perfil de liderança, conhecer bem a favela, ser bem comunicativos e ter liberdade de ação dentro da localidade onde residem. A disponibilidade operacional, quase que integral, também é um critério de empregabilidade.

Nota-se que grande parte do discurso empregado por esses jovens agentes comunitários parte de uma perspectiva individualista, e de uma justificativa pessoal para o sucesso encontrado. Para eles, estar onde estão, chegar aonde chegaram, são realizações compreendidas como resultados de escolhas pessoais.

Eu comecei mesmo como gari comunitário, e ralava muito aqui na comunidade. Trabalhava das oito horas da manhã até às quatro horas da tarde. Comecei a conhecer melhor o projeto e passei a dar sugestões para melhorar a coleta de lixo, principalmente o lixo que ficava nos dois córregos aqui perto, que na verdade são dois grandes valões. Fiz um curso na associação sobre coleta seletiva e aproveitamento e reciclagem do lixo. Comecei então a separar o lixo que poderia ser utilizado em outras coisas. O pessoal da associação achou legal e como já tinha uma Ong trabalhando aqui, se não estou enganado era a Ong Onda Azul, que tinha um projeto de coleta coletiva de garrafas *pet*, transformando o que era lixo em utensílios e até mesmo em arte. Fui então chamado para participar deste projeto porque também eu busquei por onde conseguir.

Primeiro, eu apenas organizava a coleta coletiva junto com uns jovens da comunidade. Depois eu passei a organizar a separação e preparação do material que poderia ser aproveitado. Comecei então a *gerir* todo o processo, da coleta até o material pronto para ser aproveitado. Hoje eu trabalho na *capacitação* de novos agentes comunitários que querem trabalhar com reciclagem. Busco transmitir a consciência ecológica e a possibilidade de ganhar dinheiro com isso<sup>114</sup>.

Aqui na comunidade quem souber aproveitar as oportunidades tem como conseguir crescer na vida. Tem como ser um empreendedor, pois os projetos que surgiram com o Favela-Bairro permitiram que muita gente se beneficiasse. Agora tem que querer.

---

<sup>113</sup> Entrevista realizada em março de 2008 com um agente social na favela da Matinha no Complexo do Turano. Essa entrevista foi realizada por telefone, através de uma jovem liderança do Morro do Pau da Bandeira que intermediou o contato. Na ocasião não foi possível a ida à favela por questões de segurança pessoal.

<sup>114</sup> Entrevista realizada em março de 2007, com um coordenador de projetos sociais na favela da Vila Aliança.

Tem que estudar. Tem que fazer a sua parte mesmo. A gente trabalha pelo social da favela e é o dia todo, todos os dias e não tem descanso. A comunidade tem muitos problemas e por isso que a gente tem que dar o sangue mesmo, para fazer e acontecer. Só mesmo querendo é que a gente consegue. Igual o Júnior do Afro-Reggae<sup>115</sup> diz: “pare de reclamar e faça você alguma coisa para mudar essa situação”. Ele tá certo, a gente pode, é só a gente querer. Não diz o ditado popular que “querer é poder”. E isso aqui no trabalho comunitário a gente pode vivenciar na prática<sup>116</sup>.

Percebe-se a utilização de um léxico próprio das novas metodologias gerenciais provenientes da reestruturação produtiva<sup>117</sup>, em que o poder público passou a empregar em seus projetos e programas, principalmente a partir da primeira gestão César Maia na década de 1990 (COMPANS, 2004). Este léxico foi incorporado tanto pelos órgãos oficiais como pelas Ong's em projetos desenvolvidos em favelas. O empreendedorismo, a capacitação, e a importância da autonomia na geração do próprio negócio são elementos introjetados no cotidiano dos moradores na favela; eles aparecem como o instrumento discursivo da inserção social, como componentes da cidadania. Esta proposta discursiva da política pública explícita na proposta liberal do “*self-made man*”, individualiza a ação e distancia os problemas de questões estruturais que passam pela falta de segurança, de escolas públicas de qualidade, de empregos, e de saúde pública acessível, entre tantas outras.

Além do Poder público, as Ong's vêm utilizando extensivamente essas novas terminologias gerenciais. A título de exemplo, no ano de 2007, em artigo publicado em um jornal de circulação nacional, Itamar Silva e Paulo Magalhães, ambos do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), defendiam a proposta do governo federal de efetivação do Plano de Aceleração de Crescimento para as favelas cariocas, propondo os seguintes projetos:

[...] projetos de inclusão socioprodutiva que incorporem iniciativas de capacitação, estimulando empreendimento econômicos. É necessário aproveitar as potencialidades da mão-de-obra local, requalificando-a, seja na construção das obras, seja na gestão e operação dos equipamentos coletivos. [...] são os moradores os principais detentores do saber sobre o território, de resto tão singular”(O Globo,

---

<sup>115</sup> José Junior é um dos coordenadores do grupo cultural Afro-Reggae que, embora tendo origem na Favela de Vigário Geral possui atividades em inúmeras favelas, tanto no estado do Rio de Janeiro, como em outros estados do Brasil e no exterior. O Afro-Reggae hoje possui uma estrutura empresarial com atividades em vários ramos da cultura. Além de oficinas musicais e teatrais, a Ong também, como exposto no seu site, é uma organização empreendedora, com uma marca própria e com atividades diversas, como programas de rádio, televisão, palestras para empresários e cursos de capacitação. Informações disponíveis no site: [www.afroreggae.org.br](http://www.afroreggae.org.br).

<sup>116</sup> Entrevista realizada em maio de 2007, como uma liderança comunitária no Complexo do Morro dos Macacos.

<sup>117</sup> Como alertam Ramalho e Santana (2003), o termo “reestruturação produtiva” perdeu seu poder analítico por se referir a uma grande diversidade de processos produtivos. No entanto, como sugerem os autores há, mesmo levando-se em conta os diferentes matizes, um “certo consenso” de que, o processo de reestruturação produtiva “é identificado por suas características de produção em massa, como estrutura macroeconômica, mas também como princípio geral de organização do trabalho[...] baseado em estreita especialização de postos de trabalho e competências”(ibidem, pp. 14-15).

17/08/2007. p.07).

Os projetos pensados pelos autores vinculam-se a uma metodologia próxima às das formas gerenciais utilizadas pelas empresas privadas. Incentivando mais o caráter individualista e competitivo, deixando de lado, as questões mais profundas da desigualdade social. Os projetos propostos também reforçam a ideia da permanência dos indivíduos na favela. Os mesmos serão capacitados para serem empregados nas obras da favela. Desenvolvendo potencialidades locais, suprimindo uma discussão que projete uma saída da favela e da condição subalterna do morador de favela.

O que chama a atenção é que muitos desses projetos sociais, a despeito da retórica cidadã e da tentativa de inserir os moradores no mercado de trabalho, acabam implantando uma ‘cidadania aparente’<sup>118</sup>, circunscrita pelos limites da favela. Denomina-se cidadania aparente, porque em meio a uma sociedade em que as bases institucionais aparentemente são as de um Estado de direito, e que por isto, garantidor dos estatutos regimentais da Constituição, há, na prática, ausência de alguns direitos fundamentais, que fazem do indivíduo um cidadão. Suas casas ainda continuam sendo invadidas por policiais; os jovens são vistos como potenciais marginais; os direitos de ir e vir são restritos, tanto pelo poder público como pelo tráfico de drogas; os hospitais não dão conta de suas necessidades. Como demonstram as falas de uma liderança da favela do Parque Vila Aliança e de um agente comunitário da favela do Parque de Vila Isabel, respectivamente:

Eu entendo que muita coisa melhorou muito. Pelo menos no quesito urbanização. São poucas as ruas que estão sem pavimentação; quase todas as casas têm luz e água e o número de esgoto a céu aberto diminuiu muito. Pelos menos nas principais ruas da favela. Mas a questão de direito à integridade física ainda falta muito. Às vezes tenho que sair correndo para ajudar um jovem que participa do projeto com a gente porque a polícia acha que ele é bandido. Mesmo com documentos e mostrando ser um estudante ou trabalhador. Ainda temos medo e isso não acabou por causa do Favela-Bairro<sup>119</sup>.

Temos um problema sério de atendimento médico. Estava prevista a construção de um posto de saúde dentro da comunidade. Foram feitas várias atividades voltadas para atendimento sanitário e saúde pública; eu mesmo participei de três cursos sobre saúde pública e primeiros socorros. A Prefeitura através da Secretaria de Saúde estava formando agentes de saúde para trabalhar na comunidade. No entanto, o posto foi deixado de lado e aqueles que se capacitaram foram para outras atividades. Eu até pensei que a gente poderia ser contratada pela Secretaria, mas isso não

---

<sup>118</sup>Há uma literatura extensa que trata do tema cidadania nos trâmites da sociedade brasileira. Destacamos para efeito de consulta os trabalhos de Evelina Dagnino (1994) e Vera Telles (1994).

<sup>119</sup> Entrevista realizada em julho de 2008.

aconteceu<sup>120</sup>.

As intervenções urbanísticas são apresentadas como sendo um grande avanço ao direito à cidade. Contudo, a luta por justiça precisa estar centrada na luta por redistribuição. Trata-se muito mais de lutar pelo direito de uma classe, do que ampliar leis que garantam a legitimidade do Estado democrático.

Uma outra questão que se coloca, quando uma política pública utiliza mão-de-obra local, é a instituição de um mecanismo de exploração desta mão-de-obra. Pois apesar das promessas de geração de emprego e renda, ou do resgate social, os projetos são implantados a partir de um conjunto de vantagens comparativas que tornam o custo operacional bem menor, através, por exemplo, da utilização da mão-de-obra local.

O Projeto Gari Comunitário, desde 1988, vinha sendo implantado em diversas favelas da cidade, em parceria com Ong's e associações de moradores. Em 1995, utilizando a estrutura básica do Projeto Gari Comunitário, a COMLURB iniciou Projeto Favela Limpa, que tem como característica a utilização de mão-de-obra local, denominada *trabalhador comunitário*. Os garis são contratados pelas associações de moradores locais, denominadas *Associações de Moradores Gestores*, sem intermédio de Ong's e cooperativas de trabalhadores locais.

Além de procurar proporcionar serviços sanitários e ambientais, o Projeto Favela Limpa expõe claramente seus objetivos sociais e políticos.

Sociais – Criação de trabalho formal para mão-de-obra comunitária capacitada e, ainda, oportunidade de desenvolvimento de atividades paralelas de geração de renda;  
Políticas – Prestigiar a capacidade gerencial e administrativa das lideranças comunitárias. (Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro; Relatório de Inspeção Ordinária, COMLURB – Associação de Moradores, 2003, p. 12).

O objetivo político é o de “prestigiar” as lideranças comunitárias, ou seja, transformar antigas lideranças políticas, capazes de organizar a comunidade por igualdade de direitos, em gerentes capazes de administrar os recursos disponibilizados pelo poder público.

O outro objetivo em destaque no Projeto Favela Limpa é de natureza econômica e está presente na definição dos critérios para a contratação de mão-de-obra:

---

<sup>120</sup> Entrevista realizada em maio de 2006, com uma agente comunitária que na ocasião estava trabalhando em uma das Ong's dentro do Complexo do Morro dos Macacos em um projeto em parceria com a UERJ, de prevenção a doenças sexualmente transmissíveis e auxílio a jovens gestantes.

Neste tipo de atividade, a mão-de-obra tem papel preponderante, e assim foi considerado neste projeto, sendo sua otimização fundamental para o sucesso de programas de serviços de limpeza urbana, qualquer que seja o nível econômico da comunidade. *A utilização de mão-de-obra local representa uma vantagem considerável para o projeto, pois, sendo morador da favela onde desempenha suas funções, não tem necessidade de utilização de transporte; tem boa relação com a comunidade que o vê como seu representante e está disponível a qualquer hora podendo, via de regra, ser acionado de imediato em caso de necessidade e, ocasionalmente, até mesmo tomar a iniciativa da ação*<sup>121</sup>.

Através de um contrato de prestação de serviços com a COMLURB, a Associação de Moradores recebe os recursos financeiros necessários ao pagamento destes trabalhadores, à aquisição do ferramental necessário à execução dos serviços e de valor fixo de pagamento dos serviços administrativos que permita a contratação de pessoal encarregado, cabendo à COMLURB efetuar a fiscalização dos serviços, além de remover o lixo até o destino final. (Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro; Relatório de Inspeção Ordinária, COMLURB – Associação de Moradores, 2003, p. 14).

O documento acima descreve os motivos pelos quais torna-se mais vantajoso empregar um morador local: dispensa do custo de transporte; conhecimento geográfico; facilidade de comunicação com os moradores; oferta abundante; horário flexível e assim por diante. O trabalhador local está disponível “a qualquer hora podendo, via de regra, ser acionado de imediato”. Conta-se com uma disponibilidade altamente flexível para esse tipo de trabalhador, onde hora de lazer e hora de trabalho podem ser tranquilamente intercambiáveis. Além disso, como consta no referido documento, o trabalhador comunitário tem condições de tomar ações imediatas, pois ele estaria apto a agir individualmente. Esse conjunto de aptidões tornaria o morador de favela desempregado um indivíduo altamente empregável. Evidentemente, o lucro dos empregadores é maximizado em detrimento do ganho do trabalhador, pois com a flexibilização este último perde o direito à jornada de trabalho pré-estabelecida por contrato, entre muitos outros.

Há, portanto, duas questões a serem colocadas. A primeira e mais evidente é a da superexploração do trabalhador, pois o gari comunitário, além da maior disponibilidade de horário para o trabalho, já que hora de trabalho se confunde com hora de tempo livre, o gari comunitário recebe um valor menor do que um funcionário contratado pela própria empresa estatal. Enquanto o gari funcionário da COMLURB, que além dos benefícios, como vale transporte, cesta básica, vale alimentação, auxílio insalubridade e plano de saúde, recebe um salário de R\$ 631,41<sup>122</sup>. Já o gari comunitário, receberia o salário-mínimo de R\$ 465,00, por mês. Não há os benefícios do auxílio insalubridade e nem a cesta básica e o vale-refeição. O discurso utilizado pelo órgão público é o da oportunidade da carteira assinada e de trabalhar

---

<sup>121</sup> Grifo nosso

<sup>122</sup> disponível em [www.rio.rj.br/comlurb](http://www.rio.rj.br/comlurb). Acessado em 24 de setembro de 20/10/2009.

perto da própria moradia.

Foto 1: Local de encontro dos garis comunitários na Favela do Parque de Vila Isabel e área de processamento de lixo<sup>123</sup>.



Apesar da contratação dos garis comunitários ser feita pelas associações de moradores das próprias localidades, o número de empregados contratados é decidido pela empresa estatal, levando em conta um cálculo por número de moradias e de habitantes, chegando assim a um número de toneladas de lixo a serem recolhidas diariamente. Com esse cálculo se chega ao número de trabalhadores necessários para o serviço em cada favela. As associações então contratam um número de garis comunitários mediante o orçamento dado pela COMLURB.

---

<sup>123</sup> Este processador de lixo é ligado todos os dias de segunda à sábado às 08 horas da manhã e desligado às 18 horas da noite.

Nós aqui contratamos o que se dá para contratar. Sempre fica sobrando gente na fila, pois não tem vagas para todo mundo. A diretoria da associação tenta fazer de tudo para ajudar o máximo de trabalhadores desempregados mas temos um orçamento muito bem ajustado e que nem sempre dá conta das reais necessidades. Estamos correndo atrás para ver se as coisas melhoram, pois eu acho que tem muito lixo aqui e o número de garis não está dando conta. Apesar de termos um grupo muito bom de serviço, pois trabalham muito e conseguem muitas das vezes diminuir muito a quantidade de lixo da comunidade<sup>124</sup>.

Foto 2: Lixo jogado na principal rua que dá acesso ao Complexo do Morro dos Macacos e compreende todo o espaço plano da localidade.



A foto acima apresenta uma cena constante no Complexo do Morro dos Macacos, como também em outras favelas estudadas. Apesar da existência de um projeto que contrata mão de obra local, com um baixo custo, tanto empregatício como operacional, o programa Favela Limpa não oferece um contingente de empregados suficiente para a magnitude do trabalho, impondo um ritmo de labor aos garis empregados mais intenso, e por isso, a necessidade de uma flexibilização no horário de trabalho e uma pré-disponibilidade para

---

<sup>124</sup> Entrevista realizada em maio de 2008, com um funcionário da associação dos moradores do Parque de Vila Isabel.

inúmeras tarefas.

Este discurso do poder público opera então em dois sentidos: o da possibilidade de se obter um trabalho “com carteira assinada”, ou seja, um emprego assalariado e garantido por lei, em uma conjuntura de diminuição dos postos de trabalho formais; além disso, constata-se ainda ser muito forte, nas populações de baixa renda, a ética moralizante do trabalho. Há ainda um “forte vínculo simbólico do trabalho como dever moral” (ORGANISTA, 2006, p.19).

A segunda questão é no âmbito da representação política que segundo o Projeto Favela Limpa, o trabalhador comunitário passaria a ter nas comunidades faveladas. O gari comunitário atuaria também como um ator político, pois, através do seu trabalho de coleta de lixo, seria visto pelos próprios favelados como um representante da localidade, pelo menos no que concerne à coleta de lixo. Dito isto, o trabalho de gari comunitário, na lógica da empresa estatal, daria ao trabalhador comunitário a condição também de representante da sua comunidade, ou seja, um papel político.

Assim, a representatividade do ator político daquele que historicamente se constituía pelas lutas em conjunto, se daria por uma intervenção externa. Seria através de um emprego, ou seja, uma lógica do econômico, inserida externamente através de um projeto de emprego e geração de renda, que o poder público cria, ou buscaria criar um ator político, dispensando para isto os aspectos engendrados historicamente como o carisma, a capacidade de mobilização, o discurso integrador e a identidade do líder com o grupo representado. Há nesse caso uma substituição do critério de qualidade política e representativa, que o papel que uma liderança comunitária exige, por um critério de competência e de empregabilidade. Este último associa-se a um conjunto de conhecimento, habilidade e esforço individual de adequação às exigências do mercado de trabalho (PAIVA, 2002, p.59). Portanto, a substituição e a prática do conceito de competência pelo conceito de qualificação, pertence a uma sociedade menos democrática devido ao seu caráter individualista, e competitivo, transferindo do plano social para o individual a responsabilidade de inserção no mundo do trabalho profissional (PAIVA, 2002, p.54-65).

Este tipo de intervenção pública nas favelas cariocas vem acompanhando as transformações no mundo do trabalho e as mudanças ocorridas nas relações sociais em nossa sociedade contemporânea, engendrando um tipo de subjetividade que, nos termos de Oliveira “[é] A sociabilidade do individualismo, do êxito, da capacidade empreendedora, do mercado como último *ratio*, como signo dos novos tempos, [e] é aceita acriticamente” (2007, p. 45). Mas que não se restringe ao universo do trabalhador da fábrica aos moldes fordistas, mas a

todo o universo do trabalho e conseqüentemente toda a sociedade<sup>125</sup>.

O discurso da flexibilização e da empregabilidade é posto como o elemento legitimador das novas lideranças. Ou seja, todos podem exercer o poder de liderança e de representantes de suas localidades, basta estarem empregados e atuando na favela. Pode-se pensar que ao se ampliar as responsabilidades de pensar a favela para um grupo maior de indivíduos em uma coletividade aumentaria, conseqüentemente, a conscientização da coisa pública, do espírito de cidadania e da luta por justiça. O problema se encontra na perda de autonomia frente à necessidade de se manter empregado. Até que ponto o valor simbólico e econômico de um emprego assalariado e formalmente garantido interfere na forma de se pensar a favela e de lutar por mudanças sociais, políticas e econômicas, que muitas vezes vão de encontro aos interesses do poder estatal?

Essa questão também pode ser colocada a respeito de um grupo de antigas lideranças, que passaram a integrar o quadro de funcionários públicos, seja na própria prefeitura ou em empresas ligadas ao governo. E de jovens moradores que passaram a participar de projetos sociais através de Ong's em parceria com o governo.

Um outro exemplo de política pública que visa, através da implementação de postos de trabalho nas favelas do Rio de Janeiro, instituir um agente político é o projeto "Mulher Ação", que a Prefeitura do Rio iniciou em várias favelas cariocas no ano de 2005. Em linhas gerais, este projeto consiste em organizar um grupo de mulheres da própria localidade da qual são pertencentes, para observar e relacionar os problemas mais comuns em suas comunidades. Problemas como evasão escolar, violência doméstica, analfabetismo, entre outros. Essas mulheres são denominadas de agentes da exclusão social. A elas são oferecidas oficinas de Direitos Humanos, Cidadania, Preservação do Meio Ambiente, Educação, Saúde e Desenvolvimento Local, Valorização da Família, Pesquisa e Abordagem. Que são desenvolvidas por ONGs. Segundo edital da Prefeitura, todas as mulheres envolvidas no

---

<sup>125</sup> Nas palavras de Oliveira (2007), a força neoliberal está na produção de um consenso que, teve início do Brasil no governo de Fernando Collor de Mello, mas que foi levado ao extremo com o governo de Fernando Henrique Cardoso. Este consenso político orquestrou pela via econômica uma radical mudança na estrutura administrativa dos sistemas governamentais, ao mesmo tempo que radicalizava o sistema produtivo nacional. No campo institucional a desregulamentação das leis que garantiam direitos sociais à classe de trabalhadores da esfera privada, como também, do setor público. Desorganizando estruturalmente as bases políticas, econômicas e sociais da classe trabalhadora. [...] Não apenas a devastação produzida pela desregulamentação operou a desimportância da base classista a nova política. Há uma internacionalização da reestruturação produtiva que produz uma nova subjetividade, inculcando os valores de competição, colocando situações objetivas nos processos de trabalho que corroem a percepção de classe virtualmente proporcionada pelo precário fordismo periférico. É notável como o trabalho em equipe, em células, desorganiza os processos de auto-reconhecimento, torna inúteis os sindicatos, pois as bases "coletivas" da produção parecem desaparecer para dar lugar apenas à competição individual. (ibidem, p. 278).

projeto são beneficiadas com uma bolsa-auxílio de R\$ 100,00:

O Mulher Ação tem duração de 12 meses e capacita as beneficiárias para que elas identifiquem as diversas situações de vulnerabilidade social nas comunidades onde elas residem. Mesmo após o término do projeto, as mulheres permanecem em campo, interagindo com as assistentes sociais da SMAS. As necessidades de cada comunidade apontadas pelas mulheres são encaminhadas para um dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) – principal “Porta de Entrada” para os programas e serviços da Prefeitura.

O projeto Mulher Ação oferece capacitação para as beneficiárias em oficinas de Direitos Humanos, Cidadania, Preservação do Meio Ambiente, Educação, Saúde, Desenvolvimento Local, Valorização da Família, Pesquisa e Abordagens. Todas as mulheres recebem uma bolsa-auxílio mensal de R\$100. A idéia é que elas estabeleçam um canal direto entre as comunidades onde moram e o poder público visando à garantia de melhores condições sociais e à diminuição das mazelas<sup>126</sup>.

No entanto, nas favelas do Complexo do Morro dos Macacos, na Favela da Vila Aliança e na Favela da Matinha, no Complexo do Turano, somente uma parte do grupo, que participa do projeto é contemplada com a bolsa auxílio. Na Favela do Pau da Bandeira, localizada no Complexo do Morro dos Macacos, somente dez mulheres eram contempladas com a bolsa-auxílio em um universo de cinquenta participantes do projeto.

Quando o projeto do Mulher Ação chegou aqui para gente eu logo pensei, vai dar problema, porque não contempla todo mundo. Vai ter gente que não vai receber a bolsa. Por isso que a gente tem que dizer logo no início que nem todas terão direito à bolsa de R\$ 100,00. Que quiser participar participa, que não quiser. Mas aí o pessoal da Prefeitura disse que isso é só no início, pois se der logo bolsa para todo mundo, o projeto pode não dar certo, *pois tem que ter um esforço para ser recompensada*<sup>127</sup>.

Eu participei do primeiro Mulher Ação que teve aqui na Vila Aliança, foi em 2005 para 2006. No início tivemos três meses de *capacitação*<sup>128</sup> e aprendemos muita coisa. Tivemos aulas de cidadania, situações familiares, meio ambiente, economia local, essa coisa de buscar melhorias para a comunidade, empreendendo nossos valores. Teve também aula de pesquisa de campo, como chegar até os moradores e tirar deles as dificuldades, os problemas que ele enfrenta na comunidade, mas que não sabe expor naturalmente. Eu tive desde o início minha bolsa, pois senão não dava para continuar no projeto. Mas eu tive companheiras que não teve bolsa até o sétimo mês. A gente tinha que se esforçar e mostrar que era possível fazer um bom trabalho. Andar em toda a comunidade para buscar as informações necessárias e

---

<sup>126</sup> Informações disponíveis no site da Secretaria Municipal de Ação Social, da Prefeitura do Rio de Janeiro. Acessado em 23 de agosto de 2006.

<sup>127</sup> Grifo nosso. Entrevista realizada em agosto de 2006, com um agente social e um dos coordenadores do projeto Mulher Ação na Favela do Pau da Bandeira.

<sup>128</sup> Grifo nosso.

transmitir os problemas para a Secretaria Municipal de Ação Social<sup>129</sup>.

O projeto Mulher Ação foi muito bom para mim. Quando eu participei já estava no meu segundo ano aqui na Matinha. Foi um ano superinteressante, que tivemos que estudar muito para assim poder conhecer e trabalhar melhor para a comunidade. Eu sei que sou jovem, pois a maioria das participantes tem mais de quarenta anos de idade e procuram o projeto como forma de conseguir uma renda, pois estão desempregadas. Eu não, eu vim porque eu sempre quis trabalhar para mudar a nossa realidade. Aí eu enfrentei alguns problemas por causa dessas diferenças.

O projeto acabou mudando a mentalidade de muitas aqui, mas algumas acabaram, ganharam a bolsa e depois não participaram de mais nada, nem mesmo da associação de moradores. Eu até hoje trabalho com o social, tenho uma oficina de reciclagem e trabalho com artes visuais também<sup>130</sup>.

Um ponto a se destacar é que, dados os critérios para a contemplação da bolsa-auxílio, as bolsas foram para as que mais se destacavam em suas tarefas e funções. O Projeto Mulher Ação incentivava a prática da competitividade no próprio grupo, avaliando as capacidades individuais de cada participante. Ou seja, quem era capaz de dar conta de um conjunto maior de desafios e tarefas.

Ao instituir uma bolsa-auxílio em dinheiro, o projeto descaracteriza o processo voluntarista da ação política em prol da coletividade. O que conta é o recebimento de um serviço prestado ao poder público. Sem bolsa, não há trabalho voluntário. Outro ponto que se destaca em projetos como esse, é a ampliação do processo de mediadores das demandas sociais e estruturais destas localidades junto ao governo. Há uma descentralização por parte do poder público das lideranças comunitárias, pois pelo próprio formato do projeto Mulher Ação, qualquer moradora envolvida neste projeto tem livre acesso aos funcionários e agentes sociais das ONGs e do poder público, independente do grau de representatividade que esta mulher tenha junto ao seu coletivo. Portanto, o que parece até então um fortalecimento da participação e da representatividade política, (o que se percebe), assim como no caso dos gari comunitários, é, na verdade, a diversificação e heterogeneidade da ação política na favela. Essas políticas públicas também acabam por modificar a forma da constituição de uma liderança, ou do ator político que vai representar os moradores favelados. Enquanto a liderança comunitária era instituída coletivamente, a Mulher Ação e o gari comunitário vão definir como agentes comunitários se constituem individualmente.

Assim também acontece com os jovens que começam a fazer parte de algum projeto

---

<sup>129</sup> Entrevista com uma agente comunitária que participou do Projeto Mulher Ação na Favela da Vila Aliança, Zona Oeste do Rio de Janeiro. Hoje essa mesma agente comunitária coordena uma cooperativa de costureiras em outra favela da região.

<sup>130</sup> Entrevista em setembro de 2008, com uma agente comunitária da Comunidade da Matinha, localizada no Complexo do Turano. Atualmente ela faz parte de uma Ong que atua junto com a associação de moradores com projetos de geração de renda e emprego.

social, tanto de iniciativa do governo como das Ong's, que a maioria das vezes operam direta ou indiretamente com financiamento estatal. Eles buscam nestas atividades uma oportunidade de emprego. É comum a disputa interna para a função de monitor de projetos, visualizando possibilidades de no futuro se transformar em instrutor e até mesmo gerente de projetos. O grande incentivo são as bolsas dadas para quem participa dos projetos; para cada função há uma remuneração diferenciada.

Havia aqueles que entravam nos projetos, como eu, com um ideal. Queria trabalhar para mudar, mesmo que muito pouco, a situação em que vivemos aqui. Recebia para participar, mas nunca deixei que o auxílio financeiro fosse maior que os meus propósitos como liderança comunitária. É por isso que hoje não estou mais vinculado a nenhuma Ong's, trabalho só na associação. Hoje não sei se existem pessoas com esse perfil, entendeu? Porque quando você começa a remunerar muito, é confuso. O jovem já se imagina na frente de um projeto. Ele observa e vê que há um futuro ali. Eu já vi vários meninos, jovens que entraram para os projetos e buscaram ali um meio de vida. Aqueles então que foram para informática, esses já são todos professores e instrutores. Já fundaram até cooperativas.

Aí tem uma coisa curiosa. Havia vários projetos voltados para área da educação, como alfabetização de adultos, pré-vestibular para jovens, telecurso segundo grau e por aí. A informática tomou conta geral. Hoje são muito poucos os voltados para esse propósito. A garotada quer mesmo o computador. E também, tanto a prefeitura, a Petrobrás e até mesmo o governo federal financiam projetos voltados para área de informática. Hoje eu não tenho conhecimento de mais nenhum projeto voltado para educação. O que tinha na associação, que era o telecurso, acabou<sup>131</sup>.

Na maioria das vezes, esses jovens agentes comunitários estão envolvidos em projetos voltados para áreas sociais e atividades sócio esportivas. Estas, por sua vez, buscam em larga medida amenizar os problemas estruturais decorrentes da desigualdade social e do desemprego estrutural. Os projetos centralizam-se em questões conjunturais e subjetivas, com a maioria deles tendo com temáticas as discussões sobre a valorização pessoal, como ser ou não ser um favelado, o incentivo à prática de esporte, o incentivo às práticas culturais, como dança e música e teatro, o empreendedorismo e outros<sup>132</sup>.

Como já dito, o agente comunitário ou social surge desses dois movimentos: antigas lideranças locais transformadas em agentes públicos, funcionários públicos, o que já põe em questão a representatividade que tal liderança teria, junto aos moradores representados; e dos jovens moradores de favelas atraídos pelos projetos sociais, desenvolvidos pelo Poder Público, principalmente pela Prefeitura em parceria com Ong's, que passariam a buscar nesses projetos um meio de vida. Mas também é possível pensar em mais uma situação, a transformação tanto de antigas lideranças comunitárias como também de jovens agentes

---

<sup>131</sup> Entrevista realizada em maio de 2008, com uma liderança comunitária do Morro do Pau da Bandeira.

<sup>132</sup> Os editais completos sobre os projetos, encontram-se disponível no site: [www.rio.rj.gov/smas/Ipecec](http://www.rio.rj.gov/smas/Ipecec)

comunitários ou sociais, ou como alguns gostam de denominar, “agentes de transformação”, em fundadores e gestores de Ong’s.

O meu marido foi presidente da associação de moradores por muitos anos. Depois eu fui presidente da associação por quatro mandatos. Depois eu fiquei como uma das diretoras que cuidava dos convênios junto ao Estado. Aí vi que meu espaço na associação de moradores ficou muito restrito e quase não havia como trabalhar. As coisas ficaram bem mais difíceis de uns tempos pra cá<sup>133</sup>. Muitas intervenções e poderes de fora. Como eu já tinha um trabalho social grande na comunidade fundei a Ong. Muitos dos meus contatos com a Prefeitura e com outras Ong’s eu levei e hoje, graças a Deus desenvolvemos muitos projetos. Acredito hoje que as associações de moradores ficaram apenas com as obras pesadas dentro das comunidades, como água, luz, você sabe, urbanização. O social ficou mesmo é com as Ong’s trabalhando com a Prefeitura<sup>134</sup>.

Hoje eu tenho a minha Ong’s. Digo minha porque foi eu que tive a idéia de fundar uma Ong, mas na verdade é de todo o grupo. A gente já tinha adquirido *know how*. Já sabíamos como fazer as parcerias, pois trabalhamos no Favela-Bairro desde o começo como agentes sociais. Já tínhamos também o contato certo. A gente queria conseguir camisas para o time de futebol, conseguimos com o deputado Roberto Dinamite. Queríamos consertar a quadra de futebol de salão, e fizemos contato o vereador Paulo Cerri, que tem um centro social que já atende a comunidade. Então ele conseguiu que a Prefeitura fizesse a obra e consegui também umas bolsas para o projeto de agentes de transformação social. Hoje estamos na luta por novos projetos, pois temos que competir com outras Ong’s de dentro e de fora da comunidade<sup>135</sup>.

Aqui é uma comunidade nova, não tem mais que trinta a trinta e cinco anos. O Turano cresceu muito nos últimos dez anos para cá. A associação aqui do Rodo é muito pequena e quase não têm representação. As maiores são a Matinha e a do Bispo. O resto das associações são pequenas, e tem pouca autonomia. Eu fui presidente, mas só fiquei dois anos e não quis mais. Quase não conseguia fazer nada, apenas controlar a verba dos Garis Comunitários e algumas obras do Mutirão, para proteção das encostas. O social era difícil. Então fundei a minha Ong’s e hoje administro a creche aqui da comunidade e pretendo *empreender*<sup>136</sup> uma sala de inserção digital. Lá na Matinha já tem uma e acho que foi através do deputado Jorge Bittar<sup>137</sup>, mas aqui está previsto o PAC<sup>138</sup> e vou investir para que nossas ações na área do social aumentem bastante<sup>139</sup>.

---

<sup>133</sup> A entrevistada está se referindo ao movimento de intervenção do tráfico de drogas nas ações das associações de moradores, que a partir dos anos de 1980 de forma ainda tímida, mas a partir de 1990 mais diretamente, interferindo na própria escolha do presidente da associação.

<sup>134</sup> Entrevista realizada como uma antiga liderança da favela do Parque de Vila Isabel em 2003 e hoje presidente da Ong’s Centro Social Ligia dos Santos, que atua em várias favelas da cidade, dentre elas a favela do Andaraí e no Morro da Formiga.

<sup>135</sup> Entrevista realizada em janeiro de 2008, como o presidente de uma Ong localizada na Favela do Pau da Bandeira. Essa Ong’s foi fundada em 2007 por moradores da própria comunidade.

<sup>136</sup> Grifo nosso.

<sup>137</sup> O Deputado Jorge Bittar do PT participou da inauguração do Telecentro na favela da Matinha, no ano de 2006, complexo do Turano. Esse telecentro faz parte do Programa do Governo Federal “Computador para todos”.

<sup>138</sup> Programa de Aceleração de Crescimento. Esse Programa é do Governo Federal e com a parceria com o Governo Estadual e Municipal vem investindo em infra-estrutura e em ações sociais em inúmeras favelas do Rio de Janeiro, principalmente com a vitória para o governo do Estado de Sergio Cabral Filho, do PMDB em 2007.

<sup>139</sup> Entrevista realizada em abril de 2008 como um antigo presidente da associação da comunidade do Rodo, umas das comunidades pertencente ao Complexo do Turano.

Em várias outras favelas estudadas por outros pesquisadores, percebe-se o mesmo movimento de transformação dos líderes comunitários e presidentes de associação de moradores em presidentes e gestores de Ong's.

Por sugestão da prefeitura, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, fundamos essa ONG para administrar a creche – a prefeitura não queria assinar convênios com a Associação de Moradores – e está tudo andando direitinho, o pagamento do pessoal está saindo em dia. Só que eu sou uma espécie de presidente fantasma, só me chamam para entrar na fila para pegar o talão de cheque, ou para assinar os cheques.(PEREIRA, apud, PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2003, p.294).

Sempre quis trabalhar a questão ambiental na área da Maré. Quando cheguei falando sobre isso, era como se estivesse falando no deserto. Ninguém entendia, porque as prioridades eram outras. Mas começamos a apurar mais essa discussão, porque havia muitas intervenções externas, de outras Ong's que ganhavam dinheiro mas não devolviam em trabalho. Foi quando se fundou o movimento Maré Limpa.[...] No princípio, não havia financiamento, porque ela foi criada só no papel. Conseguimos aprovar o projeto, e o José Carlos foi eleito para administrar o Projeto de Saúde da Maré; com isso, a prefeitura financiou a parte da saúde. [...] Fui primeiro-secretário e depois secretário geral do Maré Limpa. Há dois anos, quando vi que as coisas não estavam andando, saí.(CONCEIÇÃO apud, PANDOLFI e GRZYNSZPAN, 2003, p.294).

Assim é o transformismo molecular o qual Gramsci se refere, quando determinadas lideranças de classes passam a compor o quadro de profissionais a serviço do discurso dominante. E se tratando de antigas lideranças, em que as histórias de vidas são entrelaçadas com as histórias das suas localidades, em que a representatividade junto aos moradores foi construída a partir das lutas por justiça e direito à cidade, não é apenas um morador de favela que foi cooptado pelo poder público ou pelo discurso hegemônico; trata-se de um intelectual orgânico, ator político de grande importância na formação de uma consciência de luta por justiça em uma classe historicamente subalternizada.

Foto 3: Pista de prática de skate, construída em 2004, completamente abandonada no Complexo do Morro dos Macacos.



Foto 4: Piscina construída em 2007/2008 e nunca utilizada no Complexo do Morro dos Macacos.



Há, evidentemente, ganhos para determinadas comunidades, quando da transformação de uma antiga liderança comunitária em agente público, principalmente quanto aos recursos para obras em infraestrutura e mobiliários coletivos e serviços assistenciais. Principalmente quando utilizam o discurso da geração de postos de trabalho. São contratadas centenas de pessoas gerando aumento de renda das famílias dos moradores. No entanto, ao findar das obras percebe-se o distanciamento do que realmente as localidades precisam de fato. Sendo assim, a representatividade das lideranças comunitárias transformadas em agentes públicos perde a legitimidade política que a função de líder comunitário instituiu historicamente através das lutas.

No que concerne à história da classe destes sujeitos na luta pelo direito à cidade como luta por justiça em uma perspectiva totalitária, ou seja, da classe como um todo, o que se percebe, apesar do crescimento de inúmeras frentes de lutas, de inúmeros movimentos dentro das favelas, alargando o campo de reivindicações e deixando de ser apenas por obras e melhorias espaciais para tratar de questões culturais, identitárias entre outras, é um processo que fragmenta a luta de classe desse grupo subalterno. É a transformação de grupo que um dia começou a articular e lutar por uma identidade; um grupo subalternizado que nas lutas contra as remoções e nas criações de entidades representativas, como a União dos Trabalhadores de Favelas e da Coligação dos Trabalhadores de Favelas e a FAFEG, para citar alguns exemplos, buscaram transformar suas reivindicações em ação pública, em ato político na cidade. Não se tratava de uma luta isolada, de uma ou duas lideranças, ou de uma ou duas favelas, mas a busca da integração de todo um grupo, que por estar em situações semelhantes na distribuição e no ordenamento político e econômico, buscavam juntos lutar por uma melhor redistribuição e um reconhecimento do direito à cidade, uma luta por justiça.

## CONCLUSÃO

[...] Os grupos subalternos sofrem sempre a iniciativa dos grupos dominantes, mesmo quando se rebelam e insurgem: só a vitória “permanente” rompe, e não imediatamente, a subordinação. Na realidade, mesmo quando parecem vitoriosos, os grupos subalternos estão apenas em estado de defesa, sob alerta. (GRAMSCI, 2002, p.135).

O Projeto Favela-Bairro, em consonância com as mudanças no mundo do trabalho e na forma de se pensar a cidade, modificou qualitativamente as formas políticas de mediação entre as lideranças comunitárias de favelas e a população moradora de favela junto ao poder público, instituindo outros atores políticos: o agente comunitário e o agente social. Esses atores conjuntamente significaram uma mudança qualitativa na forma de agir politicamente e de representar junto ao governo o morador de favela.

Como se procurou demonstrar ao longo de toda a tese, o morador da favela, entendido aqui como um sujeito histórico, fora resultado de um processo de subalternização constante. O discurso hegemônico acabou por engendrar formas de lutas e resistências, assim como mecanismos de coexistência e de consenso. No entanto, ao longo de sua história de lutas, esse grupo, ou classe social, procurou, junto com suas lideranças, tornar públicas suas insatisfações e contestar a maneira pela qual o governo e parte da sociedade buscaram deixá-lo excluído do direito à cidade. Diga-se de passagem, que o direito à cidade foi, e continua sendo, o resultado de lutas por redistribuição e identidade que, significa luta por justiça. E a luta por justiça em uma sociedade política e economicamente organizada sob a ótica da produção capitalista não se dá na forma do consenso. A justiça é por natureza o resultado da luta em um ambiente de dissenso. Como apresentado por Jacques Rancière, esta é a luta exercida por aqueles que não tem parte:

[...] os sujeitos políticos em geral só existem por sua distinção em relação a qualquer grupo social, a qualquer parte da sociedade ou função do corpo social. O que os constitui é o próprio litígio. Os sujeitos políticos são potências de enunciação e de manifestação do litígio que se inscrevem como algo a mais, algo sobreposto, em relação a qualquer composição do corpo social. [...] Marx foi quem melhor formulou essa natureza dissensual do sujeito político, ao dizer do proletariado que era uma classe da sociedade que não era uma classe da sociedade. [...] Para Marx, o proletariado é uma exceção no sistema das classes sociais, o produto da decomposição última da sociedade. Proponho, de minha parte, dar à fórmula um sentido geral e positivo: um sujeito político, uma classe política em luta como sujeito político, é sempre um operador de desclassificação, uma potência em desfazer a estrutura policial que põe os corpos em seu lugar. (RANCIÈRE, 2006, pp.377-378).

Assim sendo, buscou-se nesta tese descrever as práticas desenvolvidas pelo líder comunitário de favelas e seu papel de representante dos moradores de favelas na luta pelo direito à cidade. Discutiu-se a maneira como o poder público, através das intervenções urbanísticas e políticas nos espaços das favelas do Rio de Janeiro, foi, ao longo do processo histórico de urbanização da cidade, alterando-se: ora as políticas voltaram-se para a erradicação das favelas, considerando seus moradores sujeitos à margem da cidade moderna; ora as políticas passaram a ser de urbanização dos espaços das favelas, na tentativa de inserir o morador de favela à estrutura da cidade. No entanto, diferentemente de grande parte das análises realizadas, as mudanças ocorridas nas políticas voltadas para as favelas da cidade não foram resultado apenas de diferentes intenções dos governantes, mas foram consequências das lutas e rearranjos políticos entre o governo instituído, líderes comunitários e moradores de favelas. Foram as lutas existentes que forjaram e constituíram formas políticas de tornar público o problema favela e a situação desse grupo subalterno.

A discussão teórica e metodológica trouxe à tona elementos para a análise da formação das favelas e das dificuldades encontradas por seus moradores, que se constituíram como classe e atores políticos através de suas lideranças. Foram apresentados os pressupostos teóricos e conceitos, principalmente de Gramsci, que permitiram analisar os moradores de favelas como classes subalternas sujeitas ao transformismo molecular. Também foi utilizada a discussão sobre políticas de redistribuição e reconhecimento, como as políticas por justiça, que caracterizaram a luta dos moradores de favela pelo direito à cidade. Voltando aos escritos de Gramsci, podemos dizer que tal classe estaria, devido à situação de subalternidade, submetida constantemente aos ditames das classes dominantes. Consequentemente, observamos que a cada movimento político voltado para a obtenção de um certo grau de autonomia correspondeu uma ação contrária por parte do poder hegemônico. O poder hegemônico, materializado na figura dos governos, utilizou-se das instituições e práticas policiais, políticas e discursivas para impedir o alargamento dos direitos à cidade e da autonomia política reivindicada historicamente pelos moradores das favelas. Assim sendo, tanto o transformismo molecular, como o transformismo de grupo, foram percebidos e discutidos na tese, a partir dos mecanismos de cooptação das lideranças pelo poder público.

O trabalho de campo foi desenvolvido, a partir da observação e de entrevistas realizadas com um conjunto de lideranças comunitárias, antigos moradores, agentes comunitários e agentes sociais, distribuídos nas seguintes favelas: Complexo do Morro dos Macacos, Complexo do Morro do Turano, Favela da Vila Aliança, e Favela do Morro da Coroa. Além disso, foi realizado, quando necessário, o cotejamento com outras pesquisas

realizadas por outros pesquisadores com lideranças de favelas e moradores antigos. A pesquisa foi realizada em dois momentos distintos. O primeiro com base nas entrevistas realizadas no período de 2001 e 2003 nas favelas que fazem parte do Complexo do Morro dos Macacos. Como já explicado no primeiro capítulo. No segundo momento, que corresponde aos anos de 2006 ao início de 2008, foram recuperadas algumas entrevistas realizadas no período anterior, a fim de retomar o contato com as lideranças comunitárias e com os jovens agentes comunitários e agentes sociais do Complexo do Morro dos Macacos. Partiu-se então para outras favelas, do Complexo do Morro do Turano, a favela da Vila Aliança e a favela do Morro da Coroa.

O segundo capítulo apresentou as lutas políticas lideradas pelos moradores das favelas. As demandas por justiça tiveram a cidade como palco desse embate. Foi na luta pelo direito à cidade que a liderança comunitária se tornou um ator político imprescindível aos favelados. O líder comunitário foi o defensor dos interesses dos moradores das favelas em confronto com os interesses do governo, que apareceram ligados aos interesses do capital. Buscou-se, também, demonstrar que a representação das lideranças junto à população das favelas passou por dois momentos, inerentes ao movimento histórico e ao grau de complexidade das estruturas políticas, sociais e econômicas. Esses dois momentos da representatividade da liderança comunitária se correlacionam com as duas formas de intervenção pública nas favelas: política de remoção e política de urbanização.

Foi também analisado o processo da formação do morador de favela como classe assim como o do líder comunitário como ator político na luta pelo direito à cidade, a partir dos anos de 1940. Neste capítulo foram analisadas as ações políticas dos moradores de favelas, as quais em conjunto com as práticas desenvolvidas pelos seus líderes, representaram uma luta cujo significado transcendeu a mera representação partidária ou disputa por vagas no parlamento. Os termos da ação política utilizados pelas classes subalternas, ou seja, pelos moradores das favelas analisadas, concretizaram-se nas formas de manifestação e na capacidade de organização em torno de uma luta pelo direito a ter direitos. Os moradores de favelas reivindicaram não só a permanência nos locais de moradias, mas também a construção de uma identidade de trabalhador. A tônica desse período foram as políticas de remoções, havendo poucas iniciativas no sentido de urbanização nas favelas. Além disto, este primeiro período foi marcado pela forte repressão dos aparelhos policiais do Estado, utilizados para impedir a participação ativa das instituições representativas dos moradores de favelas.

Identificou-se que a representatividade das lideranças comunitárias foi construída a partir das lutas por superação de dificuldades materiais, como saneamento, direito ao uso da

terra e assim por diante. O elemento de ligação entre as lideranças e os moradores era a situação precária também vivenciada pela liderança comunitária. O líder era também um morador da favela e especificamente um morador local. A legitimidade da liderança ocorria pela igualdade de condições frente aos demais moradores. A formação do morador da favela como ator político ocorreu inicialmente através de lutas econômicas; estas constituíram também suas lideranças. A partir da legitimidade alcançada por suas lideranças, os moradores das favelas analisadas avançaram nas demandas por redistribuição e identidade. Estas lutas também foram conduzidas através de seus líderes comunitários. Ou seja, as lideranças comunitárias foram agentes políticos resultantes de um engajamento histórico, constituído na *práxis*, primeiramente nas lutas econômicas pela melhoria das condições de vida nas favelas e, depois, nas lutas com o poder público por reconhecimento. Esse tipo de liderança comunitária se formou nas lutas contra as políticas de remoção de favelas, ou seja, contra as ações policiais dos governos.

Houve um momento de transição de uma política de enfretamento dos governos, que respondia às políticas de remoções, para uma política de integração das favelas, surgida em resposta à políticas de urbanização. A marca inicial foi o governo de Leonel Brizola, em 1983. Nesse período, inúmeras mudanças aconteceram no cenário internacional econômico, com repercussões significativas nas questões políticas nacionais. Nesse período, ocorreram ainda mudanças nas formas de mediação entre o poder público e as lideranças comunitárias. A prática de cooptação tomou uma dimensão maior, passando o governo estadual a não cooptar apenas indivíduos, mas grupos. Nos termos de Gramsci, essas práticas podem ser denominadas de transformismo molecular e transformismo de grupo. Também nesse período a lógica econômica determinou as ações políticas: a partir da implantação do Projeto Urbanístico Favela-Bairro a liderança comunitária deu lugar ao surgimento do agente comunitário.

Analisou-se, portanto, as mudanças ocorridas nas formas de representatividade política dos moradores das favelas observadas. Essa representatividade não seria mais pautada por lutas pelas melhorias das condições socioeconômicas, ou pela proximidade ou comunhão do mesmo espaço de habitação. A liderança já não mais precisaria compartilhar a mesma situação precária que os demais moradores das favelas e nem mesmo residir na mesma localidade. A legitimidade da representação se daria por outras formas: a posição política correspondia ao cargo alcançado na estrutura burocrática do Estado. Assim sendo, passavam a ser valorizadas as possibilidades de acesso ao poder; os ganhos econômicos; a imagem de sucesso e de mudança de vida; a capacidade de conseguir empregos remunerados. Tudo isto

ocorria através de projetos sociais estatais e do terceiro setor. Os agentes comunitários estavam relacionados às políticas de urbanização de favelas.

A contradição surge nessa mudança. Quando a política exercida pelo poder público se caracterizava pela violência policial, ou seja, pela remoção dos moradores das favelas onde moravam, os líderes comunitários buscaram como forma de enfrentamento a organização política dos moradores que, juntos, levavam suas reivindicações à sociedade e ao poder público. Os líderes procuravam conscientizar o grupo, ou a classe subalternizada, da necessidade de união e ação coletiva na luta contra a remoção. As palavras de ordem eram relacionadas à integração dos favelados e à defesa de seus direitos como membros da cidade; as ações voltavam-se na maioria das vezes para o conjunto das favelas. Esse momento caracterizou o líder comunitário como ator político.

Por sua vez, quando as políticas públicas buscaram o caminho da urbanização, houve cooptação direta e indireta das lideranças das favelas. Houve, portanto, uma fragmentação na representação do morador da favela. Cada favela passou a ser objeto de uma política específica, o que proporcionou a competitividade entre os moradores das diversas favelas existentes por acesso aos fundos públicos. A via política da representatividade dos favelados como classe foi substituída pela lógica econômica da competição. E foi nesse contexto que surgiram o agente comunitário e o agente social, discutidos no quarto capítulo. Atores políticos que se destacam pelos talentos individuais ou pela formação técnica.

A ação política do agente comunitário está ligada diretamente à sua atividade econômica; ele não necessita representar um número muito grande de moradores, o que corrobora a fragmentação das lideranças. O antigo líder é substituído por inúmeros agentes que gerenciam projetos sociais, ou atuam como técnicos do poder público nas favelas. As mudanças ocorridas nas lideranças comunitárias, com o surgimento do agente comunitário e do agente social, como os novos líderes, vieram como consequência do crescimento da presença desses atores políticos nas favelas cariocas, presença esta possível a partir da implantação dos projetos sociais pelos governos estaduais e municipais, mas também a partir da atuação das ONG's. Foram analisados os projetos Gari Comunitário, Favela Limpa e Mulher Ação, todos parte integrantes do novo cotidiano dos moradores das favelas. Traçou-se também um paralelo entre a formação deste ator político e as mudanças estruturais ocorridas no mundo do trabalho, ocorridas inicialmente nos anos 1980 e acentuadas nas décadas seguintes.

Argumentou-se que essas mudanças, principalmente as formas gerenciais, atravessaram discursivamente e ideologicamente tanto os poderes públicos quanto os

representantes políticos dos moradores de favelas. Tanto os líderes comunitários, quanto os agentes comunitários e sociais passaram a incorporar os discursos provenientes das mudanças no mundo do trabalho, constando que há uma substituição qualitativa no processo de representatividade das lideranças comunitárias juntos aos favelados, na qual a ótica do emprego vem se sobrepondo à ótica do trabalho. O que põe como desafio teórico se pensar na existência de novas formas da política de representatividade das classes subalternas. Assim também pensar até que ponto a multiplicidade de atores políticos vem contraditoriamente atualizando o controle e a submissão dos favelados e dos grupos subalternos ao discurso dominante. O que se enuncia como um processo de emancipação, na prática, se demonstra como uma fragmentação dos interesses coletivos dos favelados e uma aceitação consensual de que não há outro caminho a seguir, que esse é o curso da história.

Finalizamos esta tese citando a letra de uma música composta em 1981, que de forma poética já apontava para um processo de mudança na representatividade das lideranças de favelas. Não se trata de uma visão pessimista e muito menos saudosista, mas sim uma posição crítica em relação às formas como o poder hegemonicamente constituído lidou e vem lidando com as representações políticas dos grupos subalternizados historicamente em nossa sociedade.

### **Zé do Caroço (Leci Brandão)**

Num serviço de auto-falante  
No morro do pau da bandeira  
Quem avisa é o Zé do Caroço:  
Amanhã vai fazer alvoroço,  
Alertando a favela inteira!

Ai! Como eu queria que fosse em Mangueira  
Que existisse outro Zé do Caroço  
Pra dizer de uma vez pra esse moço:  
“Carnaval não é esse colosso...  
Nossa escola é raiz, é madeira...”

Mas é morro do pau da bandeira  
De uma Vila Isabel verdadeira  
Que o Zé do Caroço trabalha,  
Que o Zé do Caroço batalha  
E que malha o preço da feira;

E na hora que a televisão brasileira  
Destrói toda a gente com a sua novela,  
É que o Zé bota a boca no mundo:  
Ele faz um discurso profundo.  
Ele quer ver o bem da favela.

Está nascendo um novo líder  
No morro do pau da bandeira...

Está nascendo um novo líder  
No morro do pau da bandeira...

Como entendia Marx em *Crítica da filosofia do direito em Hegel*, na sua introdução, “A crítica arrancou as flores imaginárias dos grilhões, não para que o homem os suporte sem fantasia ou consolo, mas para que lance fora os grilhões e a flor viva e brote” (MARX, 2006, p. 146). Assim também entendemos a nossa função de crítica e do trabalho crítico. Acreditar se possível transformar o impossível.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de A. (2006). *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPP.
- ADORNO, Theodor, HAORKHEIMER, Max. (1995). *Dialética do Esclarecimento*. Rio de Janeiro, : Zahar.
- ANTUNES, Ricardo.(2005) *Os sentidos do Trabalho*. São Paulo, Editora Boitempo.
- \_\_\_\_\_(2003) Anotações sobre o capitalismo recente e a reestruturação produtiva no Brasil. In:ANTUNES Ricardo, SILVA, Maria A. *O avesso do Trabalho*. São Paulo, Expressão Popular.
- \_\_\_\_\_(2006) *Afinal, que é a classe trabalhadora hoje?* Revista Margem Esquerda, número 7:maio. São Paulo, Boitempo.
- ALVAREZ, Sonia E.;DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Escobar. (org). (2000). *Cultura e Política nos movimentos sociais Latinoamericanos*. Belo Horizonte, MG: UFMG.
- ARANTES, Paulo. (2007). *Extinção*. São Paulo: Boitempo.
- \_\_\_\_\_(2004) *Zero à esquerda*. São Paulo: Conrand.
- BAUMAN, Zygmunt. (1999) *Globalização as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- BAMBIRRA, Vânia.(1985). *Favelas e movimento de favelados no Estado do Rio de Janeiro - 1960 e 1970*. Revista de Política e Administração, vl, nº 2, jul/set, pp.239-254. Rio de Janeiro: FGV.
- BENJAMIN, Walter. (1994). *Obras escolhidas: Magia e Técnica, Arte e Política*. São Paulo: Brasiliense.
- BHABHA, Homi K.(1998). *O Local da Cultura*. Belo Horizonte, MG, Editora UFMG.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo.(org) (2000). *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record.
- BORON, Atílio. (1994). *Estado, capitalismo e democracia na América Latina* .São Paulo: Paz e Terra.
- BOURDIEU, Pierre. (2001) *Contrafogos 2*. Rio de Janeiro, Zahar Editor

BRUM, Argemiro J.(1999). *Desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

BRUN, Mário Sérgio Ignácio. (2006). *O povo acredita na gente: rupturas e continuidade no movimento comunitário das favelas cariocas nas décadas de (1980 e 1990)*. Dissertação (mestrado em 2006), Universidade Federal do Fluminense –UFF/ICHF. Niterói, RJ.

BURGOS, Marcelo Baumamm.(1998). Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos. (org). *Um Século de Favela*. Rio de Janeiro: FGV.

CANCLINE, Nestor García. (2001). *Consumidores e cidadão: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

CANO, Wilson. (1999). *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP.

CARDOSO, Adauto Lúcio (2002). *O Programa Favela-Bairro: uma avaliação*. Rio de Janeiro: Ippur/Fase. disponível em :<http://www.ippur.ufrj.br/observatório/download.htm>. Acessado em 18 abr.2005.

CARVALHO, Maria Alice Rezende.(2000). Violência no Rio de Janeiro: uma reflexão política. In: PEREIRA, Carlos Alberto Messeder, RONDELLI, Elizabeth, *et alii*. *Linguagem da violência*. Rio de Janeiro: Editora Rocco.

CASTEL, Robert. (2003) *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro, Vozes.

\_\_\_\_\_(2008) *A discriminação negativa: cidadãos outóctones*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

CASTELLS, Manuel. (2000) *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura Volume 1 – A Sociedade em Rede*. São Paulo, Paz e Terra.

\_\_\_\_\_(1999) *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura Volume 3 – O Fim do Milênio*. São Paulo, Paz e Terra.

\_\_\_\_\_(1980) *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_(1983) *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

COMPANS, Rose. (2004) *Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo, Editora Unesp.

COUTINHO, Carlos Nelson. (2007). *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_(2008). *Marxismo e Política. A dualidade de Poderes e outros ensaios*. São Paulo: Editora Cortez.

\_\_\_\_\_(2003) COUTINHO, Carlos Nelson e TEIXEIRA, Andréa de Paula. (org). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.

DAGNINO, Evelina. (org). (2002). *Sociedade Civil e espaço público no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_(1994).(org). *Anos noventa, política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense.

\_\_\_\_\_(2000).Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia E.;DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Escobar. (org). (2000). *Cultura e Política nos movimentos sociais Latinoamericanos*. Belo Horizonte, MG: UFMG.

DAVIS, Mike (2006). *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo.

DOMINGUES, José Maurício (2001). Cidadania, direito e modernidade. In: SOUZA, Jessé (org). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília:UNB

\_\_\_\_\_(2000) Desencaixes, abstrações e identidades. In: AVRITZER, Leonardo e DOMINGUES, José Maurício (org) *Teoria Social e Modernidade no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

DUPAS, Gilberto. (1999) *Economia Global e Exclusão Social*. São Paulo, Paz e Terra.

\_\_\_\_\_(2001) Identidade, governabilidade e integração sob a lógica global. *Novos Estudos Cebrap*, número 60, junho, pp. 97-108. São Paulo, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

EAGLETON, Terry. (1997). *Ideologia*. São Paulo: Boitempo.

ENGELS, Friedrich. (sem data). *Contribuição ao problema da habitação*. Obras escolhidas vol. 2 São Paulo: Editora Alfa-Omega.

FIORI, José Luís e MEDEIROS, Carlos.(org) (2001) *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes.

FIORI, José Luís. (org) (2000) *Estados e Moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes.

\_\_\_\_\_(2000) Estados, moedas e desenvolvimento. In. Fiori, José Luís. (org) *Estados e Moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes.

\_\_\_\_\_(2001) Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino americano. In. Fiori, José Luís e Medeiros, Carlos (org) (2001) *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes.

\_\_\_\_\_(2001) Para um diagnóstico da “modernização” brasileiras. In. Fiori, José Luís e Medeiros, Carlos (org) (2001) *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes.

FRASER, Nancy (2007). Reconhecimento sem ética? In: SOUZA, Jessé e MATTOS, Patrícia (org) *Teoria Crítica do Século XXI*. São Paulo: Annablume.

\_\_\_\_\_(2001) Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós- socialista. In: SOUZA, Jessé. (org). *Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, DF: UNB.

FURTADO, Celso. (1999) *O longo Amanhecer*. São Paulo, Paz e Terra.

\_\_\_\_\_(1998) *O Capitalismo Global*. São Paulo: Paz e Terra.

GENTILI, Pablo & FRIGOTTO, Gaudêncio. (org) (2002) *Cidadania Negada*. São Paulo, Cortez.

GIDDENS. Anthony. (1990). *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora UNESP.

GOMES, Ângela de Castro. (2002). *Cidadania e direito do Trabalho*. Rio de Janeiro: Zahar

\_\_\_\_\_(2008) *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: FGV.

GOHN, Maria da Glória. (2002) *Teoria dos Movimentos Sociais – Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo, Edições Loyola.

\_\_\_\_\_(org) (2004) *Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes.

GORZ, André. (2003). *Metamorfoses do trabalho. Crítica da razão econômica*. São Paulo: Annablume.

GRAMSCI, Antonio. (2006). *Caderno do Cárcere 2: Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo*. Rio de Janeiro: Volume 2: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (2002) *Caderno do Cárcere 19 e 25 : O Risorgimento: notas sobre a história a Itália e As margens da História (história dos grupos sociais subalternos)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (2007) *Caderno do Cárcere 13 e 18: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HALL, Stuart. (2006) *A identidade Cultural na Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A Editora.

HARVEY, David. (1992). *Condição Pós - Moderna*. São Paulo: Edições Loyola,.

JAMESON, Fredric. (2004) *Pós-Modernismo: A lógica Cultural do Capitalismo Tardio*. São Paulo, Editora Ática.

\_\_\_\_\_. (2002) *A cultura do dinheiro. Ensaios sobre a globalização*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes.

FLEURY, Sonia (org) (2006). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV.

FLORESTAN, Fernandes. (2008). *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. São Paulo: Global.

\_\_\_\_\_. (2006) *Revolução Burguesa no Brasil*. São Paulo: Editora Globo.

KOWARICK, Lúcio (2000). *Escritos Urbanos*. São Paulo: Editora 34,.

LANDIM, Leilah, GARCIA, Joana e DAHMER, Tatiana. (org). *Sociedade & Políticas: novos debates entre ONGs e universidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

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

LEFEBVRE, Henri. (2008.a). *O direito à cidade*. São Paulo. Editora Centauro.

\_\_\_\_\_. (2008.b) *Espaço e Política*. Belo Horizonte, MG: FMG.

LEITE, Márcia Pereira. “Crise da cidadania, Ong’s e política: o que se propõe à sociedade civil?” (2003) In. Santos, José Vicente Tavares dos; Barreira, César e; Baumgarten, Maíra (Orgs). *Crise Social & multiculturalismo: Estudo de Sociologia para o Século XXI*. São Paulo, Editora HUCITEC.

LEITE, Márcia Pereira e MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio.(2004) Favela e Democracia: Temas e Problemas da Ação Coletiva nas Favelas Cariocas In *Rio: a Democracia Vista de Baixo* IBASE, Rio de Janeiro.

LEITE, Márcia Pereira. “Crise da cidadania, Ong’s e política: o que se propõe à sociedade civil?” (2003) In. Santos, José Vicente Tavares dos; Barreira, César e; Baumgarten, Maíra (Orgs). *Crise Social & multiculturalismo: Estudo de Sociologia para o Século XXI*. São Paulo, Editora HUCITEC.

LEITE, Márcia Pereira e MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio.(2004) Favela e Democracia: Temas e Problemas da Ação Coletiva nas Favelas Cariocas In *Rio: a Democracia Vista de Baixo* IBASE, Rio de Janeiro.

LESSA, Carlos, (2000). *O Rio de Janeiro de todos os Brasis* (Uma reflexão em busca de auto-estima. Rio de Janeiro – São Paulo. Editora Record.

LIMA, Nísia Verônica Trindade.(1989). *O movimento de favelados no Rio de Janeiro: políticas do Estado e lutas sociais (1954-1973)*. Dissertação(mestrado 1989). IUPERJ, Rio de Janeiro.

LUKÁS, Georg. (2003) *História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista*. São Paulo: Martins Fontes.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. (2004) Sociabilidade violenta: Uma dificuldade mais para a ação coletiva nas favelas. In *Rio: a Democracia Vista de Baixo* IBASE, Rio de Janeiro

\_\_\_\_\_.(2002) A continuidade do problema da favela. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org).*Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

\_\_\_\_\_(2003) Mercado de Trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: RAMALHO, José Ricardo, SANTANA,Marco Aurélio. (org) *Além da Fábrica. Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitampo.

MAIOLINO, Ana Lúcia Gonçalves (2008). *Espaço Urbano. Conflitos e subjetividade*. Rio de Janeiro: Mauadx.

- MARICATO, Ermínia (2000) As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos B., MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consenso*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.
- \_\_\_\_\_(2003). “Conhecer para resolver a cidade ilegal”. In: CASTORIOTA, Leonardo Barci. *Urbanização brasileira: redescobertas*. Belo Horizonte: C/Arte.
- MARX, Karl. (2005) *Manuscritos Econômicos e Filosóficos*. São Paulo, Martin Claret.
- \_\_\_\_\_(1983) *O Capital*. Volume I. Coleção os Economistas. São Paulo, Editora Cultural.
- \_\_\_\_\_(1996) *O Capital*. Volume II, Capítulo XXIV. Coleção os Economistas. São Paulo, Editora Cultural.
- \_\_\_\_\_(1978) *Para A Crítica da Economia Política*. Coleção os Pensadores. São Paulo, Editora Cultural.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich (2002) *A Ideologia Alemã*. São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_(2003) *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo, Martin Claret.
- \_\_\_\_\_(2006) *Crítica da Filosofia do direito de Hegel*. São Paulo: Boitempo
- MATTOS, Marcelo Badaró (2003). *Sindicalismo brasileiro após 1930*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MONAL, Isabel.(2003). Gramsci, a sociedade civil e os grupos subalternos. In: COUTINHO, Carlos Nelson e TEIXEIRA, Andréa de Paula. (org). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- MONTAÑO, Carlos (2003) *Terceiro Setor e Questão Social:Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo, Editora Cortez.
- OFF, Claus (1984). *Problemas estruturas do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- OLIVEIRA, Francisco de (2007) Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco de, RIZEK, Cibele Saliba (org). *A Era da Indeterminação*. São Paulo: Editora Boitempo.
- \_\_\_\_\_(2007) O Momento Lenin. In: OLIVEIRA, Francisco de, RIZEK, Cibele Saliba (org). *A Era da Indeterminação*. São Paulo: Editora Boitempo.

\_\_\_\_\_(2006) No silêncio do Pensamento único: intelectuais, marxismo e política no Brasil. In: NOVAES, Adauto (org). *O Silêncio dos Intelectuais*. São Paulo: Companhia das Letras.

\_\_\_\_\_(2000) Privatização do Público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de, PAOLI, Maria Célia (org). *Os Sentidos da democracia; Políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

\_\_\_\_\_(2004) Intelectuais, conhecimento e espaço público. In: MORAES (org) *Combates e Utopias*. Rio de Janeiro: Editora Record.

\_\_\_\_\_(1998) *Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

\_\_\_\_\_(1989) *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal.

\_\_\_\_\_(2003) *Crítica a Razão Dualista – O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo.

\_\_\_\_\_(2003) *O elo perdido. Classe e identidade de classe na Bahia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

ORGANISTA, José Henrique Carvalho (2006). *O debate sobre a centralidade do trabalho*. São Paulo: Expressão Popular.

PAIVA, Vanilda. Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social. (2002) In: Gentili, P. & Frigotto, G. *A Cidadania Negada*. São Paulo, Cortez.

PANDOLFI, Dulce e GRYNSZPAN, Mario.(org) (2003). *A favela Fala*. Rio de Janeiro: FGV

PANDOLFI, Dulce e, GRYNSZPAN Mario. “Poder Público e Favelas: Uma relação delicada”. In: Oliveira, Lúcia Lippi (org). (2002) *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

PAOLI, Maria Célia, TELLES, Vera da Silva. (2000) Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Escobar. (org). (2000). *Cultura e Política nos movimentos sociais Latinoamericano*. Belo Horizonte, MG: UFMG.

PERLMAN, Janice E. (1981) *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PINHEIRO, Jair (2007) As Classes Trabalhadoras em Movimento. In. *Margem Esquerda- Ensaio marxistas*. Nº 9. São Paulo, Editora Boitempo.

PITKIN, Hanna Fenichel (2006) Representação: palavras, instituições e idéias. In: *Futuro da Representação*. Revista Lua Nova, nº 67. São Paulo: Cedec.

POCHAMANN, Marcio (2001). *Emprego na globalização*. São Paulo: Boitempo.

RAMALHO, José Ricardo, SANTANA, Marco Aurélio. (org) (2003) *Além da Fábrica. Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo

\_\_\_\_\_(2003) Trabalhadores, sindicato e a nova questão social. In: *Além da Fábrica. Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo

\_\_\_\_\_(2004) *Sociologia do Trabalho*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

RAMOS, Cíntia Aparecida Almeida. (2007). Conhecer para integrar? Uma discussão sobre a assistência social prestada pela Fundação Leão XIII a localidades faveladas. In: CARVALHO FILHO, Silvio de Almeida. *Et alii. Deserdados - dimensões das desigualdades sociais*. Rio de Janeiro: De Letras UERJ & Editora H.P. Comunicação.

RANCIÈRE, Jacques. (1996) O dissenso. In: NOVAS, Adauto (org). *A crise da razão*. São Paulo: Companhia das Letras.

REZENDE, Vera F. (2002). Planos e Regulação Urbanística: a dimensão normativa das intervenções na cidade do Rio de Janeiro.” In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org). *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.

REIS, Elisa (1999) Cidadania: história, teoria e utopia. In PANDOLFI, Dulce; CARVALHO, José Murilo de; CARNEIRO, Leonardo Piquet; GRZYNSZPAN, Mario. (org). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: FGV.

RIBEIRO, Luiz César Q. (2002) “A cidade, as classes e a política: uma nova questão urbana brasileira?” In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org). *Cidade: História e Desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas,.

\_\_\_\_\_. (org). *O Futuro das Metrôpoles: desigualdade e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

\_\_\_\_\_. “Rio de Janeiro: exemplo de metrópole fragmentada e sem rumo?”. *Novos Estudos Cebrap*, n.48. São Paulo, 1996.

RUSH, Fred. (2008) *Teoria Crítica*. São Paulo: Idéias e Letras.,

SAFATLE, Vladimir (2008). *Cinismo e Falência da Crítica*. São Paulo: Boitempo.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. (2003) *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. FGV.

SANTOS, Eladir Fátima Nascimento dos. (2008) *E por falar em FAFERJ...* Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (1963 - 1993) - memória e história oral. Dissertação (mestrado 2008) Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO),

SANTOS, Milton. (2000) *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record.

SANTOS, Regina Bega dos. (2004). *Movimentos sociais urbanos*. São Paulo: UNESP.

SANTOS, Marcelo Lopes (2000). *O desafio Metropolitano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

SANTOS, Wanderley. Guilherme.(2006). *O ex-leviatã brasileiro*. Do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_(2008) *A natureza do espaço*. São Paulo: EDEUSP.

SILVA, da Francisco Carlos Teixeira. (1996). A modernização autoritária: do golpe militar à redemocratização 1964/1984. In: LINHARES, Maria Iedda (org). *História Geral do Brazil*.

SILVA, José Pereira da (2000) Cidadania e Reconhecimento. In: AVRITZER, Leonardo e DOMINGUES, José Maurício (org) *Teoria Social e Modernidade no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

SMH – SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO / PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Programa Favela Bairro*. Disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/habitacao/htm> Acesso em 02 mai 2006.

SMU – SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO/PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. (2003) *Regularização de favelas na cidade do Rio de Janeiro*. Disponível em [http://www.cidades.gov.br/Cidades\\_secretaria\\_programas\\_urbanos\\_experiencia.htm](http://www.cidades.gov.br/Cidades_secretaria_programas_urbanos_experiencia.htm). Acesso em 02 mai 2006.

SENNETT, Richard. (2005). *A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record.

SEVCENKO, Nicolau (2001) *Virando séculos: a corrida para o século XXI – no loop da montanha russa*. Rio de Janeiro: Cia das Letras.

SOARES, Laura Tavares (2000) *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez.

SOARES GONÇALVES, Rafael (2006) *A Política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: Um breve olhar histórico*. Disponível  
[www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo2.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo2.pdf).

SOUZA, Jessé (org) (2006) *A invisibilidade da desigualdade social*. Belo Horizonte Editora UFMG.

\_\_\_\_\_(2003) *Construção Social da Subcidadania*. Belo Horizonte :Editora UFMG.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *O Desafio Metropolitano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SOUZA, Rogério Ferreira de (2007) Na lógica da inserção: trabalho, favela e o novo perfil do agente comunitário. In: CARVALHO FILHO, Silvio de Almeida. *Et alii. Deserdados - dimensões das desigualdades sociais*. Rio de Janeiro: De Letras UERJ & Editora H.P. Comunicação.

\_\_\_\_\_(2004) *Tecendo Um Passado de Luta: construção da memória coletiva de um grupo moradores da Favela do Morro dos Macacos, Zona Norte do Rio de Janeiro*. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Dissertação de Mestrado.

SOUZA SANTOS, Boaventura (2006). *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo, Editora Cortez.

SPIVAK, Gayatri (1995). "Can the subaltern speak? In: ASHCROF, B; GRIFFITHS, G; TIFFIN, H (Ed.). *The post colonial studies reader*. London and New York: Routledge.

TELLES, Vera da Silva (2006). Trabalho, cidade e os elos perdidos da política. In: RIZEK, Cibele Saliba e ROMÃO, Wagner de Melo. *Francisco de Oliveira – A tarefa da crítica*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG.

VALLADARES, Lícia do Prado.(1978) *Passa-se Uma Casa*. Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Ed. Zahar.

\_\_\_\_\_(2000) *A gênese da Favela carioca: a produção anterior às ciências sociais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n.44, outubro, p. 5 – 33.

VALLADARES, Lícia do Prado e MEDEIROS, Bianca Freire. “Olhares sociológicos sobre o Brasil urbano: uma visão a partir do UrbanData-Brasil” In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org). Cidade: História e Desafios. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

VAINER, Carlos B.(2007). Os liberais também fazem planejamento urbano? In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos B., ARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único. Desmanchando consenso*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

VENTURA, Zuenir. Cidade Partida. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck. (2004) *A revolução Passiva*. Rio de Janeiro: Revan.

WALLERSTEIN, Immanuel. (2007). *O universalismo europeu*. São Paulo: Boitempo.

ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos. (org.) Um Século de Favela. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

\_\_\_\_ A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo, Brasiliense, 1985.

YOUNG, Íris Marion. (2006) Representação Política, identidade e minorias. In: *Futuro da Representação*. Revista Lua Nova, nº 67. São Paulo: Cedec.

ZIZEK, Slavoj. (2006). *Elogio da intolerância*. Lisboa: Relógio D'água.

\_\_\_\_(1996) Como Marx inventou o sintoma. In: ZIZEK, Slavoj (org). *O mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto.

\_\_\_\_(2006) *A subjectividade por vir*. Lisboa: Relógio D'água.

Documentos eletrônicos

ZIZEK, Slavoj, DALY, Glyn (2006). *Arriscar o impossível*. São Paulo: Martins Fontes.

<http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico/> (página do site da prefeitura com dados da pesquisa de participação para o plano estratégico do Rio de Janeiro.

<http://www.rio.rj.gov.br/smas/Ipecec.html> (página do site da prefeitura do Rio com os editais dos projetos sociais destinados às favelas do município